

ISSN 1680-8800

S E R I E

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

SEDE SUBREGIONAL
DE LA CEPAL
EN MÉXICO

Políticas para la inserción de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en cadenas globales de valor en América Latina

Federico Stezano

ESTUDIOS
Y
PERSPECTIVAS



CEPAL



Políticas para la inserción de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en cadenas globales de valor en América Latina

Federico Stezano



NACIONES UNIDAS



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue preparado por Federico Stezano, consultor de la Unidad de Comercio Internacional e Industria, de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/GIZ: "Proyecto A1: Inserción de Pymes agroindustriales en las cadenas globales de valor en Centroamérica (GER/12/007)".

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8800

LC/L.3700

LC/MEX/L.1106

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2013. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F. 2013-718

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Obstáculos a la internacionalización de las mipymes de América Latina y a su inserción en cadenas globales de valor	9
A. Delimitación de las mipymes y medición de su repercusión	9
B. Entorno productivo e importancia de las mipymes en las economías de América Latina	11
C. Heterogeneidad de las mipymes de América Latina	14
D. Principales obstáculos para la internacionalización de las mipymes	15
II. Importancia de los procesos de internacionalización de las mipymes	17
A. Sobre el concepto de cadenas globales de valor	17
B. Procesos y consecuencias de la internacionalización de las mipymes	20
C. Beneficios de la internacionalización de las mipymes de la región y de su inserción en cadenas globales de valor	21
III. Conjunto de instrumentos que favorecen la inserción de las mipymes en cadenas globales de valor	25
A. Evolución de las políticas de apoyo a las mipymes en América Latina	25
B. Políticas de financiamiento de las mipymes	26
C. Políticas de modernización e innovación tecnológica para las mipymes	28
D. Políticas de articulación productiva: agrupamientos y complejos productivos (<i>clusters</i>)	30
E. Políticas de acceso a nuevos mercados y facilitación del comercio exterior	33

IV. Conclusiones	39
Bibliografía	43
Anexo	47
Serie Estudios y Perspectivas - México: números publicados	61

Índice de cuadros

CUADRO 1	CENTROAMÉRICA: DEFINICIÓN DE LAS MIPYMES, POR PAÍS.....	11
CUADRO 2	AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): PROPORCIÓN DE EMPRESAS, POR TAMAÑO.....	12
CUADRO 3	AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN DE LAS PYMES EN EL CONJUNTO DE LA ECONOMÍA FORMAL.....	13
CUADRO 4	AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (PAÍSES SELECCIONADOS): PRODUCTIVIDAD RELATIVA.....	13
CUADRO 5	TIPOS DE GOBERNANZA EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR Y SUS CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES	19
CUADRO 6	NIVELES DE LA CADENA GLOBAL DE VALOR EN EL COMERCIO DE SERVICIOS E INSERCIÓN DE LAS MIPYMES CENTROAMERICANAS.....	21
CUADRO 7	PROCESOS QUE PERMITEN QUE LAS MIPYMES FAVOREZCAN LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS Y PROMUEVAN EL DESARROLLO LOCAL	23
CUADRO 8	EMPRESAS QUE EXPORTAN DE FORMA DIRECTA E INDIRECTA, POR TAMAÑO Y POR REGIÓN, 2009-2010	30
CUADRO 9	CUATRO CONJUNTOS DE INSTRUMENTOS QUE PUEDEN FAVORECER UNA POLÍTICA DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS MIPYMES DE AMÉRICA LATINA MEDIANTE SU INSERCIÓN EN CADENAS GLOBALES DE VALOR	36

Índice de recuadros

RECUADRO 1	ARREGLOS PRODUCTIVOS LOCALES (APL) DEL BRASIL	33
------------	---	----

Resumen

En el presente documento se describe un marco conceptual de las políticas de apoyo a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipymes) basado en una revisión detallada de obras teóricas y empíricas sobre este tema, poniendo un énfasis particular en los instrumentos de política que facilitan la inserción de este grupo de empresas en cadenas mundiales de valor y su internacionalización mediante diversos procesos de innovación tecnológica y modernización de las organizaciones. Los beneficios que obtienen las mipymes que participan en procesos de internacionalización son fruto de la relación existente entre la actividad exportadora y el crecimiento de la productividad, la competitividad y la innovación. Las actividades de comercio internacional permiten a las empresas alcanzar tasas de crecimiento y economías de escala que no son posibles en los mercados nacionales.

A ese respecto se presentan líneas de análisis que tienen su origen en documentos y estudios globales sobre las mipymes en América Latina con dos objetivos: i) determinar cuáles son los beneficios y los obstáculos relacionados con la internacionalización de las mipymes y su inserción en cadenas globales de valor, y ii) reexaminar cuatro grupos de instrumentos de política centrados en las mipymes que fomentan esos procesos de internacionalización (el acceso al financiamiento, los apoyos a la innovación, el fortalecimiento de los agrupamientos y complejos productivos —también llamados *clusters*—, y el acceso a los mercados). En el presente documento se subraya la importancia de formular políticas que comprendan múltiples tipos de instrumentos (y no un diseño común) con los que se atiendan las necesidades del universo heterogéneo de las mipymes de América Latina, y que se apoyen en una mayor coordinación institucional entre las instituciones, los programas y los instrumentos, de manera que se refleje una visión global a mediano y a largo plazo.

Introducción

En el presente documento se describe un marco conceptual de las políticas de apoyo a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipymes) que se basa en una revisión detallada de obras teóricas y empíricas, poniendo un énfasis particular en los instrumentos que facilitan su inserción en cadenas globales de valor y su internacionalización.

Este documento es fruto del proyecto de cooperación técnica denominado “Inserción de pymes agroindustriales en las cadenas globales de valor en Centroamérica: la importancia de políticas industriales, en particular de políticas de innovación”, ejecutado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con financiamiento de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional.

En ese proyecto se abordan los beneficios que las mipymes de esa subregión pueden obtener y los obstáculos que enfrentan al integrarse en procesos de internacionalización e inserción en cadenas globales de valor e intentar fortalecer las capacidades de los gobiernos para elaborar y ejecutar políticas en ese ámbito. Se presta una atención especial a los instrumentos que tienen por objeto el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas, es decir, las políticas de fomento de la productividad y la innovación, de manera que se facilite la inserción de las mipymes en los eslabones de creciente valor y sofisticación tecnológica de las cadenas productivas.

En los dos últimos decenios, Centroamérica ha dinamizado sus exportaciones y los flujos de inversión extranjera directa. En este contexto, la inserción de las mipymes de la subregión en cadenas de valor (nacionales, regionales y mundiales) representa un reto urgente si se desea fortalecer la relación entre el desempeño de las empresas de mayor tamaño (sobre todo las exportadoras) y el desarrollo económico y social.

La participación de las mipymes en las cadenas globales de valor suele ser un medio efectivo de incrementar su productividad gracias a la adopción de nuevas tecnologías, el incremento de su producción y el acceso a fuentes de información comercial nuevas. Esa participación puede consistir en la exportación directa de bienes y servicios o en la colaboración con grandes empresas exportadoras que llevan a cabo sus actividades en el país (exportación indirecta).

Las mipymes son las mayores generadoras de empleo de la subregión. Un aumento de su productividad suele redundar en una mejora de los salarios y las condiciones laborales de sus empleados. Las mipymes centroamericanas enfrentan múltiples obstáculos que dificultan su inserción en las cadenas globales de valor, comprendidas la falta de acceso al financiamiento, unas técnicas de producción y de administración ineficientes, una información escasa sobre los mercados internacionales, dificultades para cumplir con las normas de calidad y los plazos, y la falta de capacidad para cumplir con la escala demandada.

El fortalecimiento de sus capacidades tecnológicas (entendidas como la habilidad para usar, modificar y crear nuevas tecnologías) es un elemento fundamental para superar esos obstáculos y generar innovaciones cuya finalidad es proteger el medio ambiente.

En ese contexto general, con el presente documento se pretende aportar líneas de análisis, que tienen su origen en documentos y estudios detallados sobre la cuestión de las mipymes en América Latina, con dos objetivos principales. El primero es determinar cuáles son los beneficios y los obstáculos relacionados con la internacionalización de las mipymes y su inserción en cadenas globales de valor. El segundo objetivo consiste en analizar cuatro grupos principales de instrumentos de política centrados en las mipymes que pueden contribuir a esos procesos de internacionalización mediante su inserción en cadenas globales de valor, a saber: el acceso al financiamiento, los apoyos a la innovación y la modernización tecnológica, el fortalecimiento de los agrupamientos y complejos productivos, y el acceso a los mercados.

En esa serie de políticas se refleja la importancia del concepto de “cadena global de valor” y de las características del proceso de internacionalización de las mipymes latinoamericanas. Por otra parte, esas políticas permiten abordar la cuestión de las cadenas de valor locales. No hay empresa, cualquiera que sea su tamaño, que no participe en al menos una cadena de valor local. Incluso un productor agrícola de autoconsumo compra insumos (semillas, herramientas y fertilizantes) que lo ponen en contacto con otros eslabones de la cadena. Las políticas que apoyan o promueven la internacionalización de las mipymes, ya sea mediante exportaciones directas o indirectas, también resultan de utilidad para mejorar su inserción en las cadenas de valor locales.

A continuación se describe la manera en que se ha estructurado el presente documento. En la primera sección se dibuja el panorama actual de las mipymes de la región y los principales obstáculos que enfrentan para lograr su internacionalización por medio de su inserción en cadenas globales de valor. En la segunda sección se indican los principales beneficios que reportan a las mipymes esos procesos de internacionalización. En la tercera sección se analizan los cuatro grupos de instrumentos que permitirían elaborar una política de internacionalización de las mipymes de América Latina. Por último, en la sección de conclusiones se presentan sintéticamente esos cuatro grupos de instrumentos y se reflexiona sobre algunos elementos fundamentales que habrán de considerarse en los procesos futuros de diseño de políticas de internacionalización de las mipymes de América Latina.

I. Obstáculos a la internacionalización de las mipymes de América Latina y a su inserción en cadenas globales de valor

En la presente sección se describen los obstáculos principales para la internacionalización de las mipymes de América Latina. A partir del análisis de estudios sobre la realidad de este subgrupo de empresas en la región, se muestra de qué manera el entorno productivo de las economías de la región ha conducido a una doble heterogeneidad: por una parte, entre las mipymes y las grandes empresas y, por otra, entre las propias mipymes. Esa heterogeneidad da lugar a obstáculos que dificultan la inserción de las mipymes en las cadenas globales de valor.

En primer lugar, en la presente sección figuran la delimitación y la definición de las mipymes que se utilizan en este documento, para luego examinar su contribución al desarrollo socioeconómico, la doble heterogeneidad estructural de la región en la que se encuentran y los principales obstáculos con que tropiezan y que impiden su internacionalización por medio de su integración en cadenas globales de valor.

A. Delimitación de las mipymes y medición de su repercusión

En América Latina se utilizan principalmente dos criterios para definir el tamaño de las unidades productivas: i) el número de personal empleado por cada empresa, y ii) el monto de las ventas (OCDE y CEPAL, 2012).

Según Ferraro y Stumpo (2010), para el primer criterio no se toman en consideración las diferencias pertinentes entre los distintos sectores y entre las diversas ramas de los sectores y, además, puede dar lugar a que se sobrevalore la participación de las mipymes en las economías nacionales. En los casos de la Argentina y Chile se han estimado las diferencias que se producen al utilizar los dos criterios —corte por ventas y corte por empleo— y los resultados revelan una sobreestimación en su participación en el empleo total del país de 7 puntos porcentuales en la Argentina y de más de 20 en Chile.

No obstante, si bien el criterio predominante en los institutos de estadística para la medición de las pymes ha sido el número de personas empleadas, las instituciones que formulan y ejecutan las políticas públicas en esta esfera adoptan las ventas como criterio para determinar el tamaño de las empresas (Ferraro y Stumpo, 2010).¹

En Centroamérica (incluida la República Dominicana), la definición de las mipymes es diferente en cada país,² como se detalla en el cuadro 1 (Cordero y Zúñiga, 2012).

Si a la definición general se agregan las definiciones específicas de una mipyme exportadora, el cuadro es aún más complejo. En la Argentina, las mipymes exportadoras industriales son aquellas que exportan más del 5% de su facturación total. En el Brasil, las microempresas exportadoras son las que exportan hasta 120.000 dólares, y las pequeñas, las que exportan hasta 1,2 millones de dólares. En este país, además, una categoría especial de mipymes está integrada por las empresas con menos de 100 empleados que exportan más de 1,2 millones de dólares. Por su parte, en Chile, las mipymes exportadoras son aquellas que tienen una facturación total anual de entre 60.000 y 7,5 millones de dólares (CEPAL, 2013).

Hecha esta aclaración analítica, en el presente trabajo se ha empleado la clasificación de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas establecida por cada instituto nacional de estadística y conforme a la cual es posible acceder a información confiable. Dicho de otro modo, con arreglo al criterio que determina la categoría de la empresa según su número de empleados.³ Además de las ventajas en lo tocante a la disponibilidad de información, esta distinción también permitirá reflejar con claridad las heterogeneidades existentes dentro del universo de las mipymes que, si bien tienen un número similar de empleados, adoptan dinámicas empresariales muy diferentes.

¹ A esto se añade el problema de la escasa información disponible sobre las mipymes en América Latina, lo que dificulta aún más la estimación correcta de su peso en la producción y el empleo (Ferraro y Stumpo, 2010).

² En Costa Rica, Nicaragua y la República Dominicana, las mipymes se caracterizan por el número de empleados, por la generación de activos y/o por las ventas brutas. En El Salvador, para clasificar a una empresa como mipyme, se utilizan el número de empleados o el volumen de las ventas brutas. En Guatemala y Honduras se utiliza el criterio del número de empleados de la empresa. Por último, en Panamá, su inclusión en esa categoría depende del volumen de las ventas brutas. A su vez, los criterios que se utilizan para diferenciar a las mipymes en función del número de empleados también varían. En Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras se considera microempresa a aquella empresa con entre 1 y 10 empleados; en Nicaragua, en cambio, ese criterio es de cuatro empleados. En la República Dominicana las mipymes pueden tener hasta 15 empleados. En el caso de las pequeñas y medianas empresas, la disparidad en los criterios de clasificación es aún mayor. Por ejemplo, en Nicaragua puede considerarse pequeña empresa una que tenga entre 6 y 30 empleados, mientras que en Honduras el rango es de 11 a 50 empleados (Ferraro y Stumpo, 2010).

³ No obstante, en algunas ocasiones se citarán estudios que toman como categoría analítica principal las pymes. En esos casos, el trabajo se referirá solamente a las pymes, sin considerar las microempresas.

CUADRO 1
CENTROAMÉRICA: DEFINICIÓN DE LAS MIPYMES, POR PAÍS
(Personas, activos y ventas en miles de dólares)

País	Definición	Microempresa	Pequeña empresa	Mediana empresa
Costa Rica	Empleados	De 1 a 10	De 11 a 35	De 36 a 100
	Activos	Hasta 65	Entre 65,1 y 227,6	Entre 227,7 y 650,3
	Ventas brutas	Hasta 104	Entre 104,1 y 364,2	Entre 364,3 y 1 040,5
El Salvador	Empleados	De 1 a 10	De 11 a 50	De 51 a 100
	Activos	...	...	...
	Ventas brutas	Hasta 100	Entre 100 y 1 000	Entre 1 000 y 7 000
Guatemala	Empleados	De 1 a 10	De 11 a 25	De 26 a 60
	Activos	...	...	...
	Ventas brutas	...	...	...
Honduras	Empleados	De 1 a 10	De 11 a 50	De 51 a 150
	Activos	...	...	...
	Ventas brutas	...	...	...
Nicaragua	Empleados	De 1 a 5	De 6 a 30	De 31 a 100
	Activos	Hasta 9,9	Entre 9,9 y 73,9	Entre 73,9 y 295,6
	Ventas brutas	Hasta 49,3	Entre 9,3 y 443,5	Entre 443,5 y 1 970,9
Panamá	Empleados	...	...	...
	Activos	...	...	...
	Ventas brutas	Hasta 150	Entre 150 y 1 000	Entre 1 000 y 2 500
República Dominicana	Empleados	De 1 a 15	De 16 a 60	De 61 a 200
	Activos	Hasta 83,1	Entre 83,1 y 332,5	Entre 332,5 y 1 108,2
	Ventas brutas	Hasta 166,2	Entre 166,2 y 1 108,2	Entre 1 108,2 y 4 155,9

Fuente: Cordero y Zúñiga, 2012.

B. Entorno productivo e importancia de las mipymes en las economías de América Latina

Las mipymes de la región son actores clave en las estructuras económicas nacionales si se tienen en cuenta: i) su proporción en el número total de empresas, ii) su contribución al empleo, y iii) en menor medida, su contribución al producto. Sin embargo, la importancia de las mipymes en la región es menor cuando se consideran la proporción de las exportaciones nacionales que corresponden a las mipymes y la productividad de éstas.

En la estructura productiva de la región, las mipymes aparecen como un componente clave habida cuenta de que representan al 99% de las empresas y emplean a cerca del 67% de los trabajadores (OCDE y CEPAL, 2012). El peso relativo de las mipymes en el número total de empresas varía mucho de un

país a otro, dependiendo, en gran medida, del peso que tengan las microempresas formales (Ferraro y Stumpo, 2010).⁴

CUADRO 2
AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): PROPORCIÓN DE EMPRESAS, POR TAMAÑO^a

País	Microempresas	Pequeñas empresas	Medianas empresas	Grandes empresas
Argentina	81,6	16,1	1,9	0,4
Brasil	85,4	12,1	1,4	1
Chile	90,4	7,8	1,2	0,6
Colombia	93,2	5,5	1	0,3
Ecuador	95,4	3,8	0,6	0,2
México	95,5	3,6	0,8	0,2
Perú	98,1	1,54	0,34	0,02
Uruguay	83,8	13,4	3,1	0,6

Fuente: Cálculos propios elaborados sobre la base de información de la OCDE y la CEPAL.

^a Se define el tamaño de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas según las categorías empleadas por el Instituto Nacional de Estadística de cada uno de los países.

El empleo, en el caso de las microempresas, se concentra en el sector del comercio y en algunos servicios con escaso valor agregado. En las pequeñas empresas, la mayoría del empleo corresponde al mercado minorista, la industria manufacturera (en menor grado) y, en algunos países, en la construcción. Las empresas medianas concentran su ocupación en el sector industrial y el comercio. Finalmente, en las grandes empresas, la mayoría del empleo se concentra en la industria manufacturera y algunos servicios de mayor valor agregado (las telecomunicaciones y la intermediación financiera) (OCDE y CEPAL, 2012).

Con respecto a la producción, también es interesante la contribución de las pymes, que presenta un cierto grado de variabilidad de un país a otro. Los valores van desde el 41% en la Argentina hasta el 15,9% en el Ecuador. Este grado de variación está relacionado fundamentalmente con el peso de las grandes empresas en la generación del producto y las ventas.

La capacidad exportadora de las mipymes, por su parte, es bastante limitada debido, en buena medida, a la acusada orientación hacia el mercado interno de este tipo de empresas en la región (véase el cuadro 3). La estructura de las exportaciones de los países es otro elemento que influye en la participación de las mipymes en el comercio exterior, habida cuenta de que éstas no están presentes en rubros de la exportación como los relacionados con los recursos naturales (la energía, el gas, el petróleo, la minería y los productos básicos, en general), pues esos recursos se concentran en manos de las grandes empresas. No obstante, en los casos de la Argentina y el Brasil, el valor de las exportaciones de las pymes se aproxima o es superior al 10% de las exportaciones totales del país (Ferraro y Stumpo, 2010).

Por su parte, en lo concerniente a la exportación, las mipymes de la región muestran una capacidad limitada. En general, en los principales rubros de exportación de América Latina se observa una presencia predominante de las grandes empresas⁵ (Ferraro y Stumpo, 2010).

⁴ En el Ecuador, El Salvador, México y el Perú existen muchas microempresas formales, por lo que la importancia de las pymes en el conjunto de las empresas es muy inferior al peso que tienen las pymes en la Argentina, el Brasil o el Uruguay (Ferraro y Stumpo, 2010).

⁵ En 2008, del promedio total de las exportaciones de la Argentina, el Brasil, Chile y México, el 91,6% correspondió a las grandes empresas. Las exportaciones de las microempresas representaron el 0,2%; las de las pequeñas empresas, el 1,8%, y la proporción de las exportaciones de las medianas empresas fue del 6,4% (CEPAL, 2008).

CUADRO 3
AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN DE LAS PYMES EN EL CONJUNTO DE LA ECONOMÍA FORMAL
(En porcentajes)

País	Empleo	Ventas	Exportaciones
Argentina	43,6	41	8,4
Brasil	42,6	25,9	12,5
Chile	21,2	18,3	2,2
Colombia	32	17,1	n.d.
Ecuador	24	15,9	menos del 2
El Salvador	27,7	34,3	menos del 2
México	30,8	26	menos del 5
Perú	11,9	27	menos del 2
Uruguay	47	n.d.	n.d.

Fuente: Ferraro y Stumpo, 2012.

Por último, cabe señalar que en las mipymes de la región se observa una cierta tendencia relacionada con la productividad relativa y la distribución de las empresas por tamaño: cuanto menor es el tamaño de la empresa, menor es su productividad. En promedio, la productividad de las mipymes de América Latina muestra niveles inferiores a la productividad de las mipymes de algunos países de la OCDE (véase el cuadro 4). Además, esas disparidades en materia de productividad repercuten en las brechas salariales, lo que acarrea importantes consecuencias con respecto a la distribución del ingreso y la desigualdad dentro de la región (OCDE y CEPAL, 2012).

CUADRO 4
AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (PAÍSES SELECCIONADOS): PRODUCTIVIDAD RELATIVA
(En porcentajes; productividad de empresas grandes = 100%)

Tamaño de la empresa	Argentina	Brasil	Chile	México	Perú	Alemania	España	Francia	Italia
Microempresa	24	10	3	16	6	67	46	71	42
Pequeña	36	27	26	35	16	70	63	75	64
Mediana	47	40	46	60	50	83	77	80	82
Grande	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: OCDE y CEPAL, 2012.

La participación de las empresas de menor tamaño (microempresas y pequeñas empresas, especialmente) se da en ramas con menor productividad, menores obstáculos de entrada y escasos incentivos para generar vínculos con otras empresas o agentes de la innovación. La presencia en esos sectores ocasiona una disminución muy considerable de las oportunidades de generar externalidades que permitan aumentar la especialización de las empresas y la población activa, así como de la propensión a innovar e incrementar la productividad.

A su vez, el tipo de estructura productiva está estrechamente relacionado con la productividad y la distribución del empleo a nivel sectorial (OCDE y CEPAL, 2012). Los sectores de mayor productividad (la minería, la electricidad y los servicios financieros), en los que participan muy pocas microempresas y pymes, proporcionan empleo al 8,1% de los trabajadores de la región. Los sectores de productividad media (la industria y el transporte) representan el 20% del empleo total de la región, mientras que el 71,9% de los trabajadores de la región está empleado en sectores de baja productividad (la agricultura, la construcción, el comercio y los servicios comunales, sociales y personales), en los que predominan las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (CEPAL, 2008).

El patrón de especialización productiva de los países de América Latina y el Caribe se manifiesta en una inserción internacional que tiene entre sus principales componentes los recursos naturales (la minería y los alimentos) y los productos básicos obtenidos mediante actividades poco intensivas en

conocimientos pero intensivas en mano de obra (con arreglo al modelo de la maquila). En general, esos productos pertenecen a sectores con menores encadenamientos que el promedio de la economía y, por tanto, las posibilidades de intervención de los agentes económicos nacionales en cadenas globales de valor se reducen (CEPAL, 2013). Las actividades que incorporan un mayor valor agregado y más conocimientos tienen escaso peso en la estructura productiva de la región (UE y CEPAL, 2013).⁶

La especialización exportadora de la región se convierte en una limitación al dificultar que las mipymes accedan a los mercados externos y refuerza la heterogeneidad de la estructura productiva al aislarlas de procesos innovadores relacionados con dinámicas exportadoras. Al aislarse de esos círculos virtuosos de exportación-mayor capacidad de innovación-mayores exportaciones, las mipymes dependen de los mercados internos y están más sujetas a la coyuntura de las economías nacionales (OCDE y CEPAL, 2012).

Esa situación de rezago productivo se observa en dos niveles. En términos cuantitativos, el rezago se refleja en importantes brechas de productividad entre los distintos tipos de empresas. La expresión cualitativa de ese rezago es la alta especialización sectorial intensiva en recursos naturales de escaso valor estratégico (fundamentalmente alimentos y granos) o en procesos manufactureros intensivos en mano de obra (OCDE y CEPAL, 2012).

C. Heterogeneidad de las mipymes de América Latina

La gran heterogeneidad de las mipymes se refleja en un espectro ininterrumpido que va desde las microempresas de autoempleo (empresas informales creadas por necesidades de autoempleo), que tropiezan con enormes dificultades para acceder a recursos externos, prácticamente sin internacionalización y especializadas en actividades productivas con escasas necesidades de orden técnico, hasta las empresas innovadoras con un gran crecimiento, que se caracterizan por una alta eficiencia productiva y capacidad exportadora, con un comportamiento dinámico en materia de facturación y creación de puestos de trabajo y con un desempeño ligado al aprovechamiento de oportunidades de mercado y basado en una gestión empresarial eficiente e innovadora (OCDE y CEPAL, 2012).

No obstante, la mayoría de las empresas de la región son mipymes con una productividad muy baja que elaboran bienes o prestan servicios de baja calidad para el mercado local y que suelen trabajar aisladamente, al margen de redes, complejos o cadenas productivas articuladas (Ferraro y Stumpo, 2010).

El contexto económico en que actúan las empresas explica, en buena medida, esta heterogeneidad. La dualidad es consecuencia, en primer lugar, del entorno empresarial. Por una parte, ciertos factores socioeconómicos (desigualdad económica, factores de pobreza y falta de desarrollo institucional) dificultan que las mipymes accedan a recursos financieros y conocimientos. Por otra, determinados

⁶ En algunos países de la región, un solo producto minero representa más de un tercio de sus exportaciones: el petróleo en Venezuela (República Bolivariana de) y el Ecuador, el gas natural en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el cobre en Chile. En otros países predominan las exportaciones de algún alimento, como el pescado en Panamá, la soja en el Paraguay y el café en Honduras y Nicaragua (aunque en estos dos últimos países también tienen gran importancia las exportaciones de prendas de vestir en zonas francas). Por su parte, aunque los grandes países de la región (Argentina, Brasil y México) exportan productos básicos y alimentos, tienen una estructura exportadora más diversificada. Países con exportaciones diversificadas provenientes de zonas francas, como El Salvador o la República Dominicana, se caracterizan por un modelo exportador diferenciado (CEPAL, 2013).

aspectos del marco regulatorio,⁷ como los trámites administrativos para el registro y funcionamiento de las empresas, sus costos y su duración, han afectado negativamente al desarrollo de las mipymes (con algunas excepciones).

Un segundo grupo de factores guarda relación con la integración de las empresas en la estructura productiva: las capacidades técnicas, empresariales y de innovación de la mayoría de las mipymes se ajustan a sectores productivos estandarizados, con un uso poco intensivo de los conocimientos y en donde se compite: i) directamente con la producción a gran escala y/o con grandes empresas comerciales, o ii) con los costos, y no en diferenciación y generación de valor agregado. A su vez, ese tipo de estrategia productiva (conforme a la que gran parte de las mipymes compiten en productos de consumo masivo tradicionales, para segmentos de precios bajos y en los que se utilizan procesos estandarizados con baja capacidad innovadora) no promueve vínculos entre los actores productivos, especialmente con las grandes empresas. Estas últimas no suelen elegir proveedores nacionales sabedoras de la dificultad que tienen las mipymes para cumplir sus requisitos de calidad o suministrar el volumen de producción deseado (OCDE y CEPAL, 2012).

Por todo ello, las mipymes de América Latina tienen dificultades para incorporarse a las corrientes comerciales y productivas de la economía globalizada y la mayoría participa sólo en sistemas productivos locales, nacionales o regionales. Esto se debe tanto a la naturaleza de los bienes que producen y a los tipos de mercados que abastecen, como a factores tales como la capacidad de gestión y producción, la calidad, la escala y los precios.

D. Principales obstáculos para la internacionalización de las mipymes

En el contexto de heterogeneidad descrito, las mipymes de América Latina enfrentan obstáculos relacionados con la innovación mayores que aquellos con los que tropiezan las grandes empresas, así como diversos cuellos de botella, como la gran dificultad para acceder al mercado de créditos, las menores posibilidades de diversificar los riesgos, los problemas de escala que se plantean y los obstáculos que afrontan para poder exportar (OCDE y CEPAL, 2011).

En América Latina, las mipymes presentan un grado de internacionalización menor que en otras regiones y sus tasas de exportaciones (directas e indirectas) sólo alcanzan la mitad de los niveles registrados en Europa y son un tercio inferiores a las de Asia Oriental. En síntesis, en América Latina hay dos realidades. Por un lado, un conjunto de empresas, constituido por la mayoría de las mipymes, que desarrollan sus actividades en el plano local, nacional o regional; por otro, un conjunto globalizado, compuesto sobre todo por las empresas de mayor tamaño (OCDE y CEPAL, 2012).

A pesar de estar vinculado a mercados de exportación, ese segundo grupo de mipymes también acusa carencias en materia de capital humano y capacidades de gestión estratégica y debe asumir mayores costos fijos para acceder a los mercados externos. Además, esas mipymes suelen enfrentar obstáculos importantes para cumplir con normas técnicas (por ejemplo, de calidad o fitosanitarias). Esas dificultades, sumadas a la estructura de las exportaciones de los países de la región, que presenta un

⁷ En el ámbito de la creación y el desarrollo de empresas, la mayoría de los países de la región cuenta con un marco regulatorio que no parece favorecer la creación de nuevas empresas, en especial por el tiempo y el costo necesarios para su constitución formal. En el estudio de Capelleras y otros (2009) se muestra la influencia negativa del entorno normativo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Perú. En el estudio de Tueros y otros (2009) sobre las reglamentaciones que más inciden en los negocios (inicio de una empresa, contratación y despido laboral, pago de impuestos, cierre de empresas y permisos de construcción) se ponen de manifiesto importantes diferencias entre algunos países de la Unión Europea y América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay). Para las mipymes de América Latina han revestido una enorme importancia algunos aspectos vinculados con el marco normativo que dificultan la creación de nuevas empresas, como son el establecimiento de empresas (duración, costo y número de procedimientos); la contratación de trabajadores y el costo del despido; el gran número de pagos por distintos tipos de impuestos y contribuciones laborales; la duración de los permisos de construcción y, en materia de cierre de empresas, la duración del proceso y la reducida recuperación por los acreedores de lo adeudado.

fuerte predominio de sectores intensivos en capital y recursos naturales, tienen como consecuencia que su participación directa en el valor total de las exportaciones sea bastante exigua (CEPAL, 2013).

Varios de los factores mencionados también han sido señalados reiteradamente en análisis realizados en otras regiones: el problema del acceso al financiamiento en Europa Oriental (Fanelli y Cernov, 2011); las escasas capacidades internas de las empresas en los países de la OCDE y en Asia (OCDE, 2007); o los crecientes desafíos que supone para las mipymes de la OCDE la adopción de los estándares de tecnología, calidad, entrega y servicios posventa que les exigen sus contratistas dentro de las cadenas globales de valor y la mejora de sus capacidades tecnológicas, de innovación y de capital humano (OCDE, 2008a).

De manera simplificada, pueden considerarse tres factores principales que han sido señalados como obstáculos para una mayor internacionalización de las mipymes, a saber: i) tiempo y/o aptitudes de gerencia insuficientes para las exigencias de la internacionalización; ii) falta de recursos financieros, y iii) falta de conocimiento de los mercados extranjeros, lo que guarda relación con los dos factores anteriores (UE, 2007).

Sobre la base de los elementos presentados en los apartados precedentes, en el capítulo siguiente se abordan las características principales de la inserción de las mipymes en procesos de internacionalización y cadenas de valor, especialmente en lo relacionado con las capacidades, las habilidades y los recursos de los que este tipo de empresas debe dotarse.

II. Importancia de los procesos de internacionalización de las mipymes

A. Sobre el concepto de cadenas globales de valor

En la economía actual, diversos factores, como la reducción de los costos del transporte de mercancías, la liberalización del comercio y de la inversión extranjera directa (IED) por medio de múltiples acuerdos bilaterales y multilaterales, los procesos de integración regional y los tratados de inversión, han conducido a la redefinición de las estrategias empresariales a escala global de las empresas transnacionales (ETN) (OCDE y CEPAL, 2012).

En el concepto de cadena global de valor como instrumento analítico se considera el peso decisivo de la integración internacional de las economías nacionales. Por tanto, el enfoque basado en las cadenas globales de valor permite analizar de qué manera las relaciones comerciales internacionales afectan a las dinámicas nacionales. Además, en ese enfoque se analizan los vínculos dinámicos entre las actividades productivas entre sectores, por una parte, y las relaciones entre las empresas, por otra, sin restringir ese análisis a la empresa individual. En la medida en que los productos y los servicios se desarrollan cada vez más a partir de esfuerzos de cooperación, los procesos en el seno de las empresas no bastan para entender las dinámicas de estas cadenas. Por último, cabe señalar que las cadenas globales de valor permiten determinar cuáles son los puntos fuertes, las oportunidades, los puntos débiles y los riesgos de cada agente económico de una cadena, así como las limitaciones y los obstáculos para su crecimiento y desarrollo (CEPAL, 2013).

Gereffi y otros (2005) sostienen que una cadena de valor, en su forma más básica, es el proceso por el cual la tecnología se combina con insumos de materias primas y trabajo para su posterior tratamiento, comercialización y distribución. Un punto central abordado en la bibliografía sobre las cadenas de valor es el relativo a qué actividades y tecnologías permanecen en la empresa, cuáles se desplazan a otras empresas y en dónde se localizan tales actividades (Gereffi y otros, 2005).

En primer lugar, la conformación de una cadena global de valor depende fundamentalmente del modo de organización de la producción global, que ha sido descrito mediante los conceptos de fragmentación productiva o de integración del comercio y desintegración de la producción. La creciente integración de los mercados mundiales ha llevado a la fragmentación de las ETN que encuentran ventajoso externalizar actividades de servicio y de manufactura de segundo orden.

Las empresas líderes en las cadenas globales de valor incrementan su complejidad en respuesta principalmente a las tres circunstancias siguientes: cuando surgen nuevas demandas dentro de la cadena global de valor, cuando buscan suministros justo a tiempo o cuando incrementan su diferenciación de productos. Para reducir la complejidad de esas transacciones, las empresas líderes adoptan estrategias como el desarrollo de estándares técnicos y de procesos que permiten codificar información y reducir la complejidad de su transmisión entre las empresas.


Análogamente, la integración de nuevos proveedores en las cadenas globales de valor entraña problemas de coordinación para los que se necesitan nuevas capacidades y un incremento del grado de monitoreo y control requerido por las empresas líderes. De esta forma, el núcleo estratégico de una cadena global de valor reside en la coordinación y el control de sistemas productivos de escala mundial (Gereffi y otros, 2005).

En los análisis de los autores mencionados se distinguen cinco tipos de gobernanza en las cadenas globales de valor, que se diferencian por los tres atributos siguientes: la complejidad de la información y los conocimientos requeridos para efectuar una transacción conforme a las especificaciones del producto y del proceso; el grado en que pueden codificarse esa información y esos conocimientos y, de ese modo, transmitirse eficientemente sin una inversión específica de las partes para la transacción; y la capacidad de los proveedores actuales y potenciales con respecto a los requisitos de la transacción.

Por tanto, la perspectiva analítica basada en las cadenas globales de valor puede entenderse como un modelo teórico que permite describir las distintas etapas de la producción e identificar los vínculos y las redes que determinan dónde residen las actividades con valor agregado en dos niveles, a saber: la empresa y el sector industrial (Martínez y otros, 2008). Esta perspectiva resulta de utilidad en la medida en que muchas mipymes no son exportadoras finales, sino que participan en el comercio internacional en virtud de su integración en cadenas regionales o mundiales de valor. A este respecto, cabe señalar que el análisis de las cadenas globales de valor de los productos regionales y nacionales de exportación permitiría determinar los volúmenes y los precios de las transacciones y conocer en profundidad quiénes participan en esas transacciones y las relaciones que se establecen en los acuerdos y contratos de trabajo (Cordero y Zúñiga, 2012).

A nivel de las empresas, el modelo de Porter (1985, citado en OCDE, 2008b) permite discernir aquellas actividades específicas que brindan a las organizaciones una ventaja competitiva y contribuyen a su valor. La gestión eficaz de las actividades primarias (las que permiten a la empresa cumplir con su función en la cadena global de valor y, por ende, satisfacer a sus clientes) y de las actividades de apoyo (las necesarias para controlar y desarrollar sus negocios y, con ello, agregar valor indirectamente) genera márgenes de utilidad para la empresa. Por consiguiente, la empresa es capaz de ofrecer un producto o un servicio por los que el cliente está dispuesto a pagar un precio superior a la suma de los costos de todas las actividades de la cadena global de valor.

CUADRO 5
TIPOS DE GOBERNANZA EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR Y SUS CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES

Tipo de gobernanza	Características	Complejidad de las transacciones	Capacidad para codificar transacciones	Capacidades en la base de proveedores	Grado de coordinación explícita y asimetrías de poder
Mercados	Los vínculos de mercado no son siempre completamente transitorios, como suele ocurrir en los mercados de "contado", sino que pueden reiterarse en el tiempo con repetidas transacciones. La cuestión clave es que los costos de cambiar a nuevos socios son bajos para ambas partes.	Baja	Alta	Altas	Bajo
Cadenas de valor modulares	Los proveedores elaboran productos con arreglo a especificaciones detalladas de los clientes. No obstante, cuando prestan servicios "llave en mano", los proveedores se responsabilizan de las competencias relacionadas con las tecnologías de los procesos, utilizan maquinaria genérica que limita las inversiones en la transacción y realizan gastos de capital para la adquisición de componentes por cuenta de los clientes.	Alta	Alta	Altas	
Cadenas de valor relacionales	Redes donde existen interacciones complejas entre los vendedores y los compradores, que suelen dar lugar a dependencias mutuas y a altos niveles de especificación de los bienes. Esa complejidad se gestiona mediante la reputación, la familia o los vínculos étnicos.	Alta	Baja	Altas	
Cadenas de valor cautivas	En estas redes, los pequeños proveedores son dependientes de las transacciones de grandes compradores. Los proveedores deben hacer frente a grandes costos relacionados con el cambio y, en ese sentido, son cautelosos. Estas redes se caracterizan por un alto grado de monitoreo y control por las empresas líderes	Alta	Alta	Bajas	
Jerarquías	Forma de gobernanza caracterizada por la integración vertical y el control gerencial (de los gerentes a los subordinados o de las casas matrices a sus sociedades filiales o sus afiliados).	Alta	Baja	Bajas	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información contenida en Gereffi, 2005.

A nivel industrial, el término “cadena” se utiliza en un sentido más amplio. Se presupone que la creación de valor en ciertos sectores de negocios puede representarse en configuraciones diferentes a una cadena como, por ejemplo, una red de actividades y no una secuencia. En ese sentido, el análisis de las cadenas globales de valor permite poner de manifiesto múltiples aspectos críticos del fenómeno de la globalización productiva: el proceso productivo como una serie de actividades que generan valor agregado llevadas a cabo por distintas entidades; la fragmentación de actividades entre diferentes empresas, países y regiones; la distribución de actividades productivas a lo largo de la cadena global de valor; y el tipo de coordinación entre las empresas que pertenecen a la cadena global de valor (OCDE, 2008b), como se vio en los tipos ideales de gobernanza de las cadenas globales de valor presentados en el cuadro 5.

B. Procesos y consecuencias de la internacionalización de las mipymes

La mayor integración comercial de las economías ha hecho posible que grandes empresas puedan externalizar ciertas actividades productivas, algunas de las cuales se confían a las mipymes. La internacionalización de las mipymes (mediante la exportación directa o indirectamente como consecuencia de su vinculación con cadenas globales de valor y su integración en ellas) no debe considerarse una vertiente separada de la empresa o una estrategia que deba ejecutarse solamente en coyunturas de una demanda local decreciente. La internacionalización debe concebirse de modo integrado en las mipymes como núcleo central de las estrategias a largo plazo de la empresa. Esta concepción se refuerza por el hecho de haberse constatado que la internacionalización favorece decisivamente la competitividad y el crecimiento (UE, 2007).

Se ha observado que los procesos de internacionalización albergan una relación virtuosa. Por una parte, la mejora de la competitividad permite que las mipymes se internacionalicen y accedan a nuevos mercados. Por otra, complementariamente, la internacionalización estimula la competitividad de las mipymes, ya que éstas llevan a cabo sus actividades en mercados más complejos y acceden a recursos tales como los conocimientos tecnológicos, las redes y la información sobre los mercados (UE y CEPAL, 2013).⁸

Las características de los procesos de internacionalización deben entenderse en relación con los procesos de exportación. Por una parte, las empresas, conforme a su tamaño, adoptan distintas estrategias de exportación; mientras que las grandes empresas suelen exportar de forma directa, las mipymes tienen una participación escasa en las exportaciones e intentan acceder a mercados externos indirectamente por medio de estructuras asociativas, consorcios, grupos de ventas, operadores del mercado o la proveeduría a empresas grandes exportadoras.

La participación de las mipymes en el sector exportador es más importante si se examina su aporte indirecto. La participación indirecta de las mipymes en el comercio exterior puede consistir en vínculos con grandes empresas exportadoras, así como con otras mipymes exportadoras, la venta de su producción a empresas que venden en mercados internacionales o su participación en encadenamientos productivos con grados de internacionalización importantes (CEPAL, 2013).

Por consiguiente, se constata que los beneficios de la internacionalización no se circunscriben exclusivamente a la exportación. Ésta, como la forma tradicional de internacionalización, sigue siendo muy importante, pero las importaciones también contribuyen a un mejor desempeño. Como consecuencia de la adquisición de nuevas tecnologías y capacidades, los importadores tienden a ser exportadores más proactivos y rápidos. Otras formas de internacionalización, como la inversión

⁸ A medida que las mipymes se orientan a los mercados internacionales, las exigencias de calidad y productividad y las demandas tecnológicas son cada vez mayores para estas empresas, lo que obliga a su transformación, cambio o innovación organizacional. Como señala Lam (2004), en la capacidad de una organización para adoptar el cambio tecnológico o adaptar las tecnologías influyen los dos aspectos siguientes: i) la velocidad a la cual la organización puede adquirir los nuevos conocimientos y competencias necesarios en materia de tecnología y de gestión organizacional necesarios, y ii) la medida en que esas nuevas demandas coinciden o no con las capacidades tecnológicas de las que esa organización dispone en ese momento.

extranjera directa (reubicación de plantas productivas de grupos transnacionales o procesos de externalización), la transferencia de tecnología, la participación en cadenas globales de valor y otras formas nuevas de cooperación de las mipymes ganan cada vez más terreno (UE, 2007).

De manera análoga, es importante tener en cuenta que los procesos de internacionalización exceden las actividades de comercio de manufacturas o de productos primarios. También en los últimos años cobra especial importancia el comercio de servicios. Desde la década de 1990, el comercio de servicios a escala mundial se ha incrementado y ha experimentado una menor contracción que el mercado de bienes a raíz de la crisis económica internacional de 2009. En el rubro de exportación de servicios deben incluirse los servicios de transporte, de viajes, financieros y los que suelen describirse como “otros servicios”, entre los que están comprendidos los servicios de comunicación, la construcción, los seguros, los servicios financieros, los servicios de computación e información, las regalías por licencias, los servicios de negocios, los servicios recreativos y los servicios gubernamentales. Agregadas, las exportaciones de los primeros tres tipos de servicios mencionados han tendido a disminuir a escala mundial desde la década de 1990, mientras que los nueve tipos restantes han crecido, muy en especial los servicios de computación e información (Cordero y Zúñiga, 2012).⁹

La cadena global de valor de servicios comprende tres etapas básicas que pueden tener una importancia especial para fomentar la inserción de las mipymes en cadenas globales de valor.

CUADRO 6 **NIVELES DE LA CADENA GLOBAL DE VALOR EN EL COMERCIO DE SERVICIOS E INSERCIÓN DE LAS MIPYMES CENTROAMERICANAS**

Nivel	Características principales y buenas prácticas
1	Actividades de servicios de menor valor agregado, como los centros de contacto, los centros de servicios compartidos y los centros de desarrollo de competencias. Algunos países de Centroamérica se han centrado en este nivel, como ponen de relieve los centros de atención telefónica instalados en los últimos años en Costa Rica, Guatemala y Honduras.
2	Servicios algo más sofisticados: la comercialización y las ventas, la contratación y la capacitación, así como la planificación, el desarrollo y la administración de programas informáticos. Costa Rica, El Salvador y Panamá han intentado recientemente incentivar la creación de programas informáticos para el mercado nacional y regional, en algunos casos en colaboración con empresas transnacionales.
3	Incluye los centros de desarrollo de competencias, en los que, además de la creación de programas específicos para los clientes, se aportan innovaciones tecnológicas que permiten el registro de licencias y patentes. Para esta etapa se requiere una fuerza laboral capacitada e instrumentos de política pública ligados a la investigación y el desarrollo, la propiedad intelectual y las patentes. En Centroamérica se han realizado progresos escasos en este nivel de la cadena mundial de valor.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información contenida en Cordero y Zúñiga, 2012.

En todos los casos, los procesos de internacionalización (bien por conducto de las exportaciones o las importaciones, bien como consecuencia de nuevas formas de vinculación) y la inserción en las cadenas globales de valor (por medio del comercio de bienes manufacturados, productos primarios o servicios) están motivados por la búsqueda de una mayor ventaja competitiva mediante el acceso a nuevos mercados, a nuevas tecnologías o a insumos más baratos (UE, 2007).

C. Beneficios de la internacionalización de las mipymes de la región y de su inserción en cadenas globales de valor

La participación en las cadenas globales de valor supone muchas ventajas potenciales para las mipymes, derivadas de múltiples factores. En primer lugar, las cadenas globales de valor ofrecen a las mipymes la

⁹ La importancia creciente de las exportaciones de servicios en la región es observable en el caso de Centroamérica. El comercio de servicios (incluidas la importación y la exportación) en la subregión representó en 2009 el 31,2% del PIB en Panamá, seguido por Costa Rica (17,5%), Nicaragua (16,7%), Guatemala (10,7%), El Salvador (9,9%) y la República Dominicana (6,6%) (Cordero y Zúñiga, 2012).

posibilidad de penetrar en mercados externos por una vía indirecta, lo que reduce su dependencia del mercado nacional.

En segundo lugar, la participación en cadenas globales de valor permite a las mipymes mejorar su productividad y eficiencia gracias a los beneficios de la difusión de tecnología que tiene lugar en el curso de los procesos de transferencia de conocimientos desde las grandes empresas, lo que puede permitir la modernización tecnológica y la adquisición de capacidades tecnológicas. La trayectoria de aprendizaje y modernización de las mipymes en las cadenas globales de valor depende del tipo de sector económico y tecnológico y de las capacidades existentes en el seno de cada empresa. Estos procesos pueden manifestarse en forma de mejoramiento del producto o servicio (nuevo o de mejor calidad), del proceso productivo (una mayor eficiencia y productividad) o de las funciones (procesos de modernización consistentes en el ascenso a un eslabón superior de la cadena con un mayor contenido de conocimientos y valor agregado) (CEPAL, 2013).

Esa posibilidad de aprendizaje depende de las características del régimen tecnológico imperante en cada sector económico, así como de elementos destacados en el enfoque de sistemas sectoriales de innovación (Malerba, 2004), que están vinculados con las organizaciones no empresariales que actúan en el sector, la base de conocimientos y los procesos de aprendizaje de las empresas, el amplio grado de relaciones entre los agentes y los procesos de transformación estructural a partir de desplazamientos de la frontera productiva entre los sectores (teniendo como punto de partida innovaciones o el ingreso disruptivo de nuevos actores) (Padilla y otros, 2012).¹⁰

Los vínculos que las mipymes establecen con una multitud de agentes dentro de una cadena global de valor pueden representar el camino para que esas empresas accedan a una serie de recursos de suma importancia en los que presentan insuficiencias: el acceso a los mercados internacionales, las finanzas, la tecnología, la capacidad de gestión y los conocimientos y la posibilidad de participar en una relación mutuamente beneficiosa (OCDE, 2008a).

En tercer lugar, la presencia en las cadenas internacionales permite a las mipymes adoptar estándares internacionales.

Por último, cabe señalar que las mipymes pueden beneficiarse del acceso a la información (como las tendencias de la demanda) y al financiamiento (CEPAL, 2013).¹¹

En suma, las cadenas globales de valor favorecen la reducción de las brechas de productividad entre las grandes y las pequeñas empresas (CEPAL, 2013).

La inserción de las mipymes en los mercados regionales e internacionales como consecuencia de los procesos de inserción en cadenas globales de valor tiene una gran importancia en América Latina, habida cuenta del peso de estas empresas en la generación de empleo (CEPAL y otros, 2012). El crecimiento de las mipymes también puede tener un efecto muy considerable en el desarrollo de la región al favorecer la transformación de las economías latinoamericanas por medio de cuatro procesos fundamentales.

¹⁰ En actividades de tipo enclave (como la minería), las posibilidades de aprendizaje son menores. En sectores con múltiples eslabones organizados en cadenas internacionalizadas (la industria electrónica o la automotriz), el potencial de aprendizaje es mayor (CEPAL, 2013). También el sector agroproductivo tiene un potencial tecnológico que puede permitir la generación de actividades productivas de mayor complejidad, especialmente cuando existe una base tecnológico-productiva, empresarial, científica y reguladora previa y con cierta pertinencia (Padilla y otros, 2012).

¹¹ Sin embargo, el reverso de todas estas ventajas potenciales de la inserción de las mipymes en las cadenas globales de valor son los tres factores limitantes principales siguientes: i) la capacidad de negociación de las mipymes ante las empresas líderes de las cadenas para ganar un margen razonable y retener una parte del valor agregado de la cadena global de valor es limitada, especialmente cuando las mipymes carecen de conocimientos o tecnologías específicos; ii) en muchas ocasiones, las empresas líderes de la cadena global de valor no realizan ninguna transferencia de conocimientos relacionados con actividades ajenas al ámbito productivo como puedan ser el diseño o la comercialización, y iii) a veces, la permanencia de las mipymes en las cadenas globales de valor depende de la decisión final de las empresas líderes, que pueden cambiar de proveedores rápidamente y excluir a una mipyme participante (Romero, 2009).

CUADRO 7
PROCESOS QUE PERMITEN QUE LAS MIPYMES FAVOREZCAN LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS Y PROMUEVAN EL DESARROLLO LOCAL

Procesos	Dinámicas de los procesos
Contribuir al aumento de la productividad.	Introducción de cambios tecnológicos y organizativos mediante los cuales las mipymes podrían convertirse en agentes que favorecen el cambio estructural al ayudar a la creación y difusión de innovaciones y al desarrollo de nuevos mercados. Además, con la entrada de nuevas empresas podrían ayudar a aumentar la competencia y a incorporar nuevos modelos de negocio que promuevan la búsqueda constante de un uso más productivo de los recursos y contribuyan al aumento de la productividad agregada de la economía.
Complementar las economías de escala de las grandes empresas.	Dada la mayor flexibilidad de las mipymes, éstas podrían tener unos costos de transacción menores gracias al contacto cercano con el cliente y una toma de decisiones más rápida. Esto permitiría que las mipymes accedieran más fácilmente a mercados diversificados y a cadenas globales de valor, beneficiándose de procesos de transferencia tecnológica y de conocimientos.
Desarrollar una función capital en la articulación de aglomeraciones productivas.	En las aglomeraciones productivas se busca un beneficio competitivo derivado de la colaboración entre múltiples agentes locales. Esa interacción entre agentes permite que las empresas participantes en esas configuraciones productivas logren niveles productivos más elevados e incorporen tecnologías con mayor facilidad.
Contribuir a la inclusión social al aumentar los ingresos de las microempresas, mejorar las condiciones laborales de los trabajadores y reducir su vulnerabilidad.	En las microempresas que adoptan el perfil de supervivencia y autoempleo participan segmentos de la población que, aunque no son pobres, forman parte de sectores vulnerables. No puede asegurarse su absorción por sectores más dinámicos, ya que ello entraña procesos de adquisición de mayores capacidades a mediano y a largo plazo. No obstante, ciertos instrumentos y políticas de apoyo a las microempresas (en particular las relacionadas con las microfinanzas) pueden brindar medios que les permitan elevar sus ingresos y proporcionarles estabilidad en un contexto general de redes de protección social reducidas e incompletas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información contenida en OCDE y CEPAL, 2012.

III. Conjunto de instrumentos que favorecen la inserción de las mipymes en cadenas globales de valor

En este capítulo se analiza un conjunto de instrumentos que favorecen la internacionalización de las mipymes de América Latina por medio de su inserción en cadenas globales de valor, tomando en cuenta los elementos presentados en las secciones precedentes, a saber: i) la situación actual de las mipymes de la región y los obstáculos que enfrentan para integrarse dinámicamente en procesos de internacionalización, y ii) los beneficios potenciales que tendrían para las mipymes de la región esos procesos de internacionalización mediante la inserción en cadenas globales de valor.

Por tanto, en esta sección se presenta un panorama general de la evolución de las políticas de apoyo a las mipymes de América Latina y cuatro ámbitos de importancia fundamental para la aplicación de las políticas de internacionalización de las mipymes de la región: i) el acceso al financiamiento; ii) la innovación y la modernización tecnológica; iii) la formación de aglomeraciones y complejos productivos, y iv) el acceso a los mercados.

A. Evolución de las políticas de apoyo a las mipymes en América Latina

En la década de 1970 y en los primeros años de la siguiente, las políticas relacionadas con las mipymes en América Latina no se enmarcaban en una acción política orientada estratégicamente a ese segmento empresarial.

Las mipymes se veían como agentes económicos que debían protegerse, pero sin ser objeto de la política de competitividad o de los planes de desarrollo económico. En ese sentido, las intervenciones en materia de mipymes consistían, sobre todo, en programas de crédito de primer piso (créditos directos de bancos públicos, especialmente bancos de desarrollo).

Entre finales de la década de 1980 y mediados de la siguiente, el Consenso de Washington consolidó una perspectiva que alentó la no intervención estatal y una visión del mercado como la institución ideal para articular y asignar recursos en la economía. No obstante, también promovió el interés por las mipymes. Ante el escaso éxito de las reformas y las altas tasas de desempleo de muchos países, comenzó a verse a las mipymes como generadoras potenciales de empleo. A partir de 1996 se establecieron varias instituciones nacionales en la región (en la Argentina, el Ecuador y El Salvador),¹² si bien este mayor interés no estuvo acompañado de avances significativos en cuanto a la aplicación de políticas y resultados concretos. En otros países de la región (Chile, Ecuador y El Salvador), la preocupación por generar empleo dio lugar a una tendencia a incluir las microempresas en el ámbito de acción de las políticas concebidas para las pymes.

En los últimos 10 años, ese creciente interés por las mipymes se ha traducido en iniciativas gubernamentales orientadas a la promoción de la cooperación empresarial, la articulación productiva y el financiamiento, así como en reglamentaciones específicas para las mipymes (OCDE y CEPAL, 2012). Sin embargo, esas políticas han sido cuestionadas por su falta de planificación integral a mediano y a largo plazo y por ciertas carencias institucionales visibles en la articulación de los actores, la escasez presupuestaria y la cobertura insuficiente de los programas, así como en su falta de evaluación (Ferraro y Stumpo, 2010).

En las secciones siguientes se abordan cuatro tipos de instrumentos de política pública para las mipymes en América Latina: el financiamiento, la modernización e innovación tecnológica, la articulación de aglomeraciones y complejos productivos, y el acceso a nuevos mercados regionales o internacionales. Estos cuatro ámbitos de política pública son mecanismos de apoyo a las mipymes que permitirían consolidar una política integral de internacionalización de este tipo de empresas mediante su inserción en cadenas globales de valor.

En los apartados que figuran a continuación se hará referencia a dos elementos fundamentales presentes en esos cuatro ámbitos de política pública de apoyo a las mipymes, a saber: i) los problemas fundamentales que enfrentan las mipymes de la región, y ii) aquellos casos que, aunque excepcionales, ilustran ciertas tendencias en los modos de abordar algunos de los problemas señalados en el punto anterior. Este análisis constituirá el punto de partida de las reflexiones o recomendaciones finales sobre la elaboración de instrumentos de política pública para las mipymes.

B. Políticas de financiamiento de las mipymes

En las economías de la región prevalecen la segmentación de los mercados financieros y la discriminación de las mipymes. La aplicación de diferenciales en las tasas de interés de los préstamos con arreglo al tamaño de la empresa dificulta el acceso de las mipymes al crédito. A esas dificultades se suman la insuficiencia de garantías (especialmente en Bolivia —Estado Plurinacional de—, el Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá y México), las trabas en los trámites burocráticos (determinantes en el Brasil) y los altos niveles de cobertura solicitados por los bancos (que llegan al 150% y al 200% en El Salvador y México, respectivamente). La suma de todos esos factores se traduce en una escasa participación de las mipymes en el crédito al sector privado y provocan que esos tipos de empresas utilicen a proveedores y estrategias de autofinanciamiento para obtener capital de explotación o desarrollar inversiones. Este acceso dispar ha agudizado las desigualdades entre las capacidades productivas y las dificultades para la inserción en los grandes mercados. Así pues, en general son pocas

¹² Entre las nuevas organizaciones gubernamentales creadas a mediados y a finales de la década de 1990 en estos países pueden señalarse la Secretaría de la Pyme en la Argentina (1997), la Subsecretaría de Desarrollo de mipymes y Artesanías en el Ecuador (1999) y la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) en El Salvador (1996) (OCDE y CEPAL, 2012).

las mipymes que solicitan crédito bancario y, al mismo tiempo, existe un alto porcentaje de aprobación de los créditos cuando éstas los solicitan. Esta situación se observa en la Argentina y el Brasil.¹³

Una tendencia general de las políticas de financiamiento de las mipymes en la actualidad consiste en un proceso de avance de la banca privada y de retroceso del sector público, que delegó antiguas funciones de orientación y el grado de alcance de la asistencia financiera.

Con respecto a la institucionalidad, la región dispone de instituciones financieras para el desarrollo que trabajan en el primer piso (de forma directa) y, en menor medida, en el segundo piso (a través de otras instituciones). A diferencia de lo que ocurría en la década de 1990, cuando prevalecía una visión de ineficiencia de los sistemas de primer piso para otorgar préstamos, actualmente se da una coexistencia de ambos sistemas. Aunque hay una multiplicidad de instituciones que ejecutan políticas para facilitar el acceso al crédito de las pymes (Garrido, 2011; Goldstein, 2011; Zuelta, 2011),¹⁴ en general, las políticas de financiamiento se han concentrado en las bancas de desarrollo como actor clave para mejorar el acceso al financiamiento de las pymes y garantizar la disponibilidad de préstamos a mediano y a largo plazo.¹⁵

Un primer grupo de programas de asistencia financiera está compuesto por los programas de créditos concedidos por medio de líneas específicas para distintos propósitos: bienes de capital, capital de trabajo, proyectos de inversión y, más recientemente, también para la modernización de los procesos de gestión, las exportaciones, las inversiones para mejoras ambientales, el desarrollo local y el asociacionismo empresarial.¹⁶

Otra serie de programas se centra en un factor clave que obstaculiza el acceso de las mipymes al crédito: su incapacidad para responder a las garantías exigidas por los agentes financieros, que piden la cobertura parcial o total de la deuda, generalmente con activos (muebles o inmuebles) que, en caso de incumplimiento, se transfieren como pago del préstamo (Ferraro y Goldstein, 2011). Esta situación está en la génesis de programas de mecanismos de garantías que, en América Latina, siguen los dos modelos principales de fondos de garantía y las sociedades de garantía. Los fondos de garantía se constituyen, en gran medida, con capital público,¹⁷ mientras que las sociedades de garantía pueden financiarse con recursos públicos y privados. En estas últimas, lo habitual es que la misma sociedad ofrezca la garantía, analice y evalúe el riesgo de la operación, asuma la morosidad y las quiebras, y se encargue de la

¹³ En la Argentina, entre 2003 y 2006, el 33% de las empresas de menor tamaño solicitó financiamiento bancario y, de ellas, el 80% obtuvo una respuesta afirmativa. En el Brasil se registran porcentajes similares en una encuesta efectuada por el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) en 2006 (Ferraro y Goldstein, 2011).

¹⁴ Véase el cuadro A.1 del anexo sobre instituciones, programas y experiencias de intervención en materia de provisión de financiamiento a las mipymes de América Latina.

¹⁵ La banca de desarrollo está adquiriendo una estructura institucional en la que coexisten diferentes modelos de apoyo a la financiación de las pymes. Aunque anteriormente había un claro predominio de las funciones de segundo piso de los bancos de desarrollo, hoy cada país presenta una estructura institucional diferente, que comprende desde bancos con primer o segundo piso únicamente hasta sistemas mixtos. La mayoría de los países de la región tiene bancas de desarrollo (el Brasil, Colombia, el Ecuador, México y el Perú son los casos en que las bancas han tenido una mayor importancia). En cambio, en otros países que carecen de una banca de desarrollo, la banca pública de primer piso asume una función central en el otorgamiento de créditos a las empresas de menor tamaño (como en la Argentina, Chile y El Salvador). Actualmente se reconoce que la banca de desarrollo no debe competir con el sector privado, sino complementarlo, y no se le puede exigir un rendimiento financiero similar, es decir, la evaluación de su desempeño no puede restringirse con arreglo a los parámetros de desempeño de los bancos privados, en particular cuando se trata del fomento de sectores estratégicos, innovadores o con alto potencial de crecimiento (Ferraro y Goldstein, 2011).

¹⁶ Véase el cuadro A.1 del anexo sobre instituciones, programas y experiencias de intervención en materia de provisión de financiamiento a las pymes de América Latina.

¹⁷ Destacan los casos de la Argentina (Fondo de Garantías de Buenos Aires (FOGABA) para la provincia de Buenos Aires), el Brasil (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) y Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social BNDES), Chile (Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE) y Fondo de Garantía para Inversiones (FOGAIN), ambos de BancoEstado), Colombia (Fondo Nacional de Garantías, FNG) y México (NAFINSA). El nivel de cobertura máxima varía del 50% al 80% del crédito otorgado (OCDE y CEPAL, 2012; Garrido, 2011; Goldstein, 2011; Zuela, 2011).

recuperación de los fallidos. Los beneficios para las mipymes de estos mecanismos de garantías se traducen en un mayor acceso al crédito, mejores condiciones y mayores plazos (OCDE y CEPAL, 2012).¹⁸

En menor medida comienza a verse instrumentos novedosos de financiamiento temprano y de capital emprendedor, surgidos del supuesto de que las mipymes, en función de su etapa de desarrollo (gestación, inicio, crecimiento y consolidación), tienen distintas necesidades financieras. Las medidas adoptadas en este sentido se pueden dividir analíticamente entre aquellas que brindan asistencia técnica y las que ofrecen capital y financiamiento, aunque existen también algunas que combinan ambas estrategias.¹⁹

C. Políticas de modernización e innovación tecnológica para las mipymes

Mientras que las grandes empresas pueden beneficiarse de los rendimientos crecientes de las actividades de investigación y desarrollo (I+D), las mipymes, por su menor tamaño, enfrentan restricciones que comportan que tengan logros más modestos en materia de innovación y que cuenten con menos posibilidades de usar productivamente las tecnologías y acceder a la misma cantidad y calidad de fuentes de conocimientos. La diversidad entre los sectores y dentro de éstos incide en la propensión a innovar de las mipymes de la región, que se especializan en ramas que requieren pocos conocimientos, como el comercio, los servicios informales y las manufacturas básicas (OCDE y CEPAL, 2012). En las mipymes latinoamericanas predominan las innovaciones de proceso, siendo las actividades de I+D escasamente significativas. Dini y Stumpo (2011), extrapolarando datos de las encuestas de innovación, estiman que entre un 20% y un 25% del total de las mipymes de la región han participado en proyectos de innovación.

No obstante, algunos autores sostienen que las actividades de innovación no están vinculadas necesariamente con el tamaño de las firmas y que las mipymes poseen ventajas respecto de las grandes empresas a causa de su dinamismo empresarial, su flexibilidad interna y su mayor velocidad de respuesta ante cambios externos. Según este presupuesto, la cultura organizacional de las mipymes puede permitir transformar más eficazmente las competencias y lo aprendido en procesos de innovación (Yoguel y Boscherini, 1996).

En América Latina se aprecian diferencias en la conducta innovadora de las mipymes. Las que se orientan al mercado internacional innovan más, en especial cuando pertenecen a sectores donde predominan las eficiencias dinámicas,²⁰ al adoptar estrategias más formales de innovación (OCDE y CEPAL, 2012) en las que resultan más determinantes la interacción y la coordinación entre los agentes. La relación entre la innovación en las mipymes y el desempeño exportador han sido analizados recientemente en más de 400 pymes de la Argentina, Chile, Colombia y Costa Rica. En ese estudio se mostró la existencia de un vínculo positivo entre la innovación y el éxito exportador. Las pymes exportadoras exitosas realizan más esfuerzos en actividades de innovación, obtienen mejores resultados y adquieren una mayor competencia tecnológica. En segundo lugar, el estudio puso de manifiesto una secuencia innovación-exportación-éxito exportador-innovación que se articula cuando las empresas

¹⁸ Los sistemas de garantía aún tienen un peso residual en el crédito bancario en la mayoría de los países de la región, habiéndose identificado problemas operativos, debidos en especial a la lentitud en el seguimiento y el pago de las garantías. Las dificultades para pagar las deudas suscitaron la reticencia de los bancos a utilizar este tipo de coberturas, lo que perjudica a las empresas de menor tamaño. En términos generales, las experiencias de fondos de garantía públicos han sido poco alentadoras, con la excepción del FNG de Colombia, cuyos resultados son positivos en términos de alcance, orientación a las mipymes, repercusión en la reducción de costos, coordinación con el Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX) para ofrecer líneas de crédito garantizadas e introducción de mejoras organizacionales (Ferraro y Goldstein, 2011).

¹⁹ Véase el cuadro A.2.

²⁰ El acceso a los mercados internacionales requiere de tecnologías y fomenta el avance en competencias tecnológicas y la mejora de los modelos organizacional y comercial de las empresas, lo que redundará en un aumento de sus posibilidades que éstas tienen de innovar. La existencia de recursos humanos calificados (capacidad de absorción) es una condición necesaria para mejorar la capacidad innovadora de las empresas en productos y procesos. Algunos sectores tienen más propensión a innovar, a menudo debido a su mayor capacidad de acumulación de conocimientos (OCDE y CEPAL, 2012).

logran cierto nivel tecnológico y llevan a cabo actividades innovadoras que les permiten abrir mercados externos. Las empresas más exitosas han aprovechado su experiencia de operar en mercados más exigentes que los internos para orientar y aumentar su capacidad de innovación (CEPAL y otros, 2011).

Los problemas, ya mencionados, de restricción del acceso al financiamiento interno, las garantías solicitadas y las altas tasas de interés que afrontan las mipymes también son obstáculos para que estas empresas innoven en América Latina. En las etapas finales de los procesos de innovación, en las que se requiere de economías de escala y su desarrollo y apropiación son actividades riesgosas, al revestir más importancia las economías de escala y aumentar la necesidad de estandarizar la producción, las innovaciones incrementales de las mipymes no bastarían para compensar las ventajas de escala de las firmas de gran tamaño (Yoguel y Boscherini, 1996).

Por consiguiente, en esas fases de la innovación, las grandes empresas están en mejores condiciones para llevar a cabo esas actividades, mientras que las mipymes tienen que establecer vínculos con otras empresas para incorporar conocimientos (OCDE y CEPAL, 2012). Con todo, las mipymes poseen una ventaja competitiva en las primeras fases del ciclo de la innovación, es decir, cuando la especialización en la dedicación de los recursos y la consecuente mayor calidad son los factores competitivos clave (Yoguel y Boscherini, 1996).²¹

Las experiencias en materia de políticas para el estímulo de la innovación en las mipymes latinoamericanas se han concentrado principalmente en el último decenio. Si bien en algunos países las mipymes han sido consideradas explícitamente un grupo destinatario de las políticas de innovación, las políticas de innovación para las mipymes han seguido la tendencia general de las políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI) en la región durante el último decenio. Se han hecho pocos esfuerzos por crear condiciones que permitieran impulsar procesos de modernización tecnológica y mejora del capital humano. Las políticas tecnológicas e industriales selectivas han sido adoptadas con cautela por los formuladores de políticas. Cualquier iniciativa de selección de “agentes ganadores” (como podrían ser las mipymes exportadoras dinámicas y de sectores tecnológicos emergentes) o de protección de capacidades tecnológicas a través de políticas de CTI ha recibido poco apoyo (Cimoli, Ferraz y Primi, 2009).

Un error manifiesto que se ha cometido en el apoyo prestado a la innovación de las mipymes se origina al concebir los programas, ya que éstos se formulan para cierta categoría de empresas (de mayor tamaño, más dinámicas y capaces de determinar por sí mismas sus necesidades de conocimientos), que pueden aprovechar esos incentivos, especialmente los relativos al subsidio directo a la I+D. Esto ocasiona que los beneficios de los programas sean para las empresas más dinámicas (generalmente grandes, exportadoras y con capacidades propias para llevar a cabo sus propias actividades de I+D e innovación), lo que agranda la brecha de productividad con respecto de las mipymes (Dini y Stumpo, 2011).

Así pues, los programas de I+D en América Latina se caracterizan por una capacidad insuficiente para promover procesos de modernización tecnológica sustantivos en la mayoría de los países.²² Incluso en el entramado institucional de la región, se observa la ausencia de organismos públicos dedicados exclusivamente al desarrollo de la innovación de las mipymes.

²¹ En el análisis de mipymes exportadoras argentinas llevado a cabo por Yoguel y Boscherini (1996) se muestra que el nivel y las capacidades de innovación de las empresas exportadoras guardan relación con las capacidades organizacionales de la empresa para diferenciar sus actividades de innovación de las restantes funciones de la organización. De este modo, las empresas con capacidades de innovación bajas tienen mayores dificultades para estimar sus gastos de innovación y planificar *ex ante* un presupuesto donde se contemple su financiamiento, realizando sus actividades innovadoras de modo informal. Por el contrario, las firmas con capacidades innovadoras más altas exportan más, tienen mayor tamaño, logran una mayor facturación y, en sus actividades productivas, se aprecia que las innovaciones o las mejoras introducidas tienen un mayor contenido tecnológico porque los nuevos productos vienen acompañados del desarrollo o la mejora de nuevos procesos (Yoguel y Boscherini, 1996).

²² Algunos de los instrumentos más utilizados en la región se presentan en el cuadro A.3. En este cuadro se detallan algunos casos donde se configuran buenas prácticas desarrolladas en la aplicación de esos instrumentos.

D. Políticas de articulación productiva: agrupamientos y complejos productivos (*clusters*)

En este ámbito, a diferencia de los dos precedentes, la complejidad aumenta en lo tocante al diseño, la ejecución y la evaluación de los programas, toda vez que implica la coordinación de un mayor número de actores para su trabajo conjunto. Por tanto, en estos ámbitos secundarios de las políticas para el desarrollo de las mipymes confluyen dimensiones institucionales, territoriales y sectoriales que son determinantes en la articulación del complejo de actores que forman parte de una red, una cadena productiva, un complejo productivo (*cluster*) o una cadena de valor regional o global.

Las mipymes de América Latina han tenido dificultades para incorporarse a las tendencias productivas y comerciales de la economía globalizada debido al tipo de bienes que producen, los tipos de mercados a los que atienden y ciertos factores organizacionales relacionados con su capacidad de gestión y aspectos productivos como la calidad, el volumen y los precios de los bienes y servicios que producen o prestan. La internacionalización de las mipymes de la región es menor que en otras regiones.

CUADRO 8
EMPRESAS QUE EXPORTAN DE FORMA DIRECTA E INDIRECTA, POR TAMAÑO Y REGIÓN, 2009-2010
(En porcentajes del total de empresas)

Empresas	América Latina	Europa del Este	Asia Oriental
Pequeñas	9,1	18,8	13,2
Medianas	12,9	26,4	25,5
Grandes	20,1	32,2	50,2

Fuente: OCDE y CEPAL, 2012.

Nota: Asia Oriental incluye 4 países (Filipinas, Indonesia, República Democrática Popular Lao y Viet Nam); Europa del Este comprende 12 países; y América Latina, 18 países.

Lo anterior permite observar, desde otra óptica, la heterogeneidad estructural²³ de las mipymes latinoamericanas y de éstas en comparación con las grandes empresas latinoamericanas. Por un lado, un grupo mayoritario de mipymes que opera en el ámbito local, nacional o regional y, por otro, un grupo de pocas empresas globalizadas que, en su mayoría, son de mayor tamaño (OCDE y CEPAL, 2011).

El fenómeno de las estrategias de articulación productiva es síntoma de la creciente influencia que tienen en la competitividad de las empresas las formas y características de las relaciones que éstas establecen con su entorno productivo y empresarial. La permanencia de una empresa en el mercado excede las capacidades organizacionales internas. También influyen los mecanismos de vinculación que los agentes establecen con otras empresas y organizaciones del sistema productivo en que actúan, y que les permiten sumar y complementar competencias y capacidades con fuentes externas (Dini y otros, 2007).

²³ El concepto de heterogeneidad estructural expuesto en CEPAL (2010) refleja las desigualdades que se refuerzan mutuamente en los campos de la educación, el desempeño productivo, la conexión con los mercados, la incorporación del progreso técnico, la estabilidad contractual y la negociación política. En el plano productivo, la heterogeneidad estructural es sintomática de las brechas persistentes y profundas de productividad entre los sectores, dentro de los sectores y en el empleo. En la región, estas brechas conforman un núcleo desde el que se expande la desigualdad a toda la sociedad, exacerbando las brechas en materia de capacidades y oportunidades (CEPAL, 2010). En relación con el tema objeto de estudio del presente documento, la heterogeneidad estructural se manifiesta en una inclusión insuficiente de las economías en las cadenas mundiales de valor, así como una baja productividad de las mipymes y del eslabón de la cadena en que suelen insertarse (CEPAL, 2013). Al generar un crecimiento o desarrollo inclusivo, el comercio puede “generar un círculo virtuoso entre la reducción de las heterogeneidades estructurales y un crecimiento del empleo, la productividad y el ingreso que logra mejorar el bienestar de la mayoría y reducir la desigualdad. Desde el punto de vista de la CEPAL, los principales canales de transmisión entre el comercio y la desigualdad son la estructura productiva y el crecimiento. En la medida en que el comercio ayuda a reducir la heterogeneidad estructural, promover el crecimiento y generar empleo, la inclusión será mayor” (CEPAL, 2013).

Desde mediados de la década de 1990, en América Latina ha habido una amplia difusión de programas de apoyo basados en la articulación productiva (ejecutados principalmente por los gobiernos), que en la última década se han reorientado hacia modelos más complejos de vinculación.²⁴ En ese marco, entre los principales instrumentos para fomentar la articulación productiva se encuentran los subsidios mediante recursos no reembolsables para financiar acciones colectivas encaminadas a la mejora de la competitividad de las empresas, la asistencia técnica para apoyar proyectos asociativos, el apoyo fiscal consistente en condiciones impositivas para el desarrollo de proyectos colectivos, y el crédito en condiciones especiales para permitir la incorporación de activos de uso común (OCDE y CEPAL, 2012).²⁵

El estudio de Dini y otros (2007) sobre 11 proyectos de integración productiva, concebidos con el objetivo de mejorar la competitividad de las pymes de América Latina, arrojó algunos resultados de interés. En materia de innovación, se dieron procesos de innovación de productos y procesos, creación de nuevas funciones en las cadenas productivas e, incluso, procesos de innovación institucional y nuevas instancias de coordinación de actores. En relación con el acceso a los mercados, se generaron economías de escala mediante la creación de nuevas capacidades de comercialización y de negociación de los pequeños productores. Esto permitió a algunas pymes formalizar las relaciones con sus clientes e intermediarios y acceder a mercados más exigentes. Este grupo de capacidades supone fuertes externalidades positivas respecto de la competitividad de las mipymes (CEPAL y otros, 2011).

Además de los resultados expuestos, en el estudio de Dini y otros (2007) se formulan conceptualmente tres tipos ideales de estrategias que permiten ver las formas de coordinación y los resultados colectivos que pueden alcanzar proyectos de integración productiva conforme a la estrategia seleccionada en el proyecto.

En primer lugar, en la estrategia de desarrollo de redes empresariales, la coordinación es relativamente simple (una entidad reúne a un grupo de empresas de una misma localidad), el liderazgo se ejerce en nombre de las empresas participantes y la motivación de las iniciativas reside en los posibles beneficios comerciales que se puedan cosechar.

En segundo lugar, las instancias de promoción de complejos productivos adoptan diversos mecanismos de encuentro para promover la coordinación de los vínculos entre una amplia gama de actores de un sector o cadena productiva, y su dirección suelen ejercerla entidades colectivas (a menudo, instituciones de fomento). Aunque todas las empresas e instituciones que forman parte del complejo productivo son beneficiarias de las acciones colectivas, la pertenencia al grupo, en este caso, se determina en función de la ubicación de los actores participantes y su actividad productiva.

Por último, en la estrategia de promoción de sistemas productivos territoriales, al igual que en la estrategia anterior, los participantes encuentran en la creación de bienes colectivos con altas externalidades la principal motivación para llevar a término sus iniciativas. Sin embargo, a diferencia de

²⁴ En la década de 1990 surgieron varias iniciativas de asociacionismo empresarial, como los proyectos asociativos de fomento (PROFO) (Chile), los centros de desarrollo empresarial (Argentina y El Salvador), las bolsas de subcontratación (Argentina, Brasil, Colombia y México), los programas de desarrollo de proveedores (Argentina, Brasil, Chile y México), los programas de redes horizontales (Honduras), los conglomerados y las cadenas productivas (Perú), los complejos productivos (*clusters*) (El Salvador, Nicaragua y Uruguay) y los consorcios de exportación (El Salvador y Uruguay). Estos programas evolucionaron desde un modelo de atención a empresas individuales hasta una estrategia más compleja orientada a grupos de empresas. Algunos de estos programas se suspendieron y posteriormente se pusieron en marcha otros nuevos, como los arreglos productivos locales (APL) del Brasil, los encadenamientos productivos y las empresas tractoras de México y los centros de desarrollo de micro y pequeñas empresas (CDMYPE) de El Salvador (OCDE y CEPAL, 2012).

²⁵ En el cuadro A.4 figuran algunas de esas iniciativas.

la estrategia de complejos productivos, este modelo se basa en proyectos más amplios y orientados a la producción de bienes públicos con una fuerte base territorial (Dini y otros, 2007).²⁶

La política de arreglos productivos locales (APL) del Brasil es el caso reciente más importante de un sistema productivo territorial en América Latina. Los APL representan una adaptación de los conceptos de complejos productivos y distritos industriales a la cultura y las condiciones productivas del país y a las características históricas e institucionales de las diferentes localidades y realidades subnacionales.²⁷

Otra dimensión determinante en el tipo de inserción que pueden tener las mipymes de la región en las cadenas globales de valor depende del tipo de sector en que se especializan. Pietrobelli y Rabelloti (2004) examinaron 35 complejos productivos en la región y constataron que los niveles de eficiencia colectiva y los distintos procesos de modernización²⁸ varían mucho según el sector, la gobernanza de la cadena y los patrones de aprendizaje del complejo productivo.

En el estudio se establecen algunos parámetros sectoriales que suelen guiar las posibilidades de mejora para las mipymes de la región. En primer lugar, en los sectores de manufactura tradicional (caracterizados por un bajo nivel de complejidad tecnológica) se encontró un entorno más favorable para que las empresas locales adquieran conocimientos mediante la transferencia de conocimientos tácitos dentro del complejo productivo (Pietrobelli y Rabelloti, 2004).

Las posibilidades de modernización y de procesos de aprendizaje se reducen en sectores con mayores necesidades tecnológicas (los equipos de transporte, la aeronáutica, las telecomunicaciones o la electrónica). En estos sectores es necesaria una acumulación previa de conocimientos y tecnologías que suele impedir que las empresas de menor tamaño tengan una importante participación en las cadenas globales de valor en esos sectores (Pietrobelli y Rabelloti, 2004).

Por último, en los sectores basados en recursos naturales (incluidas las actividades agroindustriales en sectores como el frutícola, el azucarero, el vinícola, el salmoneo y el lácteo y en algunas industrias mineras), la innovación resulta un elemento crucial para que las mipymes se mantengan competitivas dentro de la cadena global de valor. En las cadenas globales de valor con una gobernanza jerárquica aumentan las posibilidades de mejora de los productos y los procesos, mientras que en las cadenas globales de valor con una gobernanza en red aparecen más posibilidades de desarrollar procesos de mejora funcional.

En esos sectores, los compradores extranjeros facilitan inicialmente los vínculos con los mercados internacionales al señalar las necesidades y los modos de modernización y mejora que se requieren. Sin embargo, dado que las exigencias del mercado internacional suelen codificarse a través de estándares, los productores deben afrontar pocos costos de transacción. Los compradores simplemente transmiten información sobre las normas que deben cumplirse, pero normalmente no apoyan los procesos de mejora y modernización. Por ese motivo, las mipymes se ven desfavorecidas y las políticas deben abordar los tres elementos cruciales siguientes: i) la creación de las condiciones necesarias para la entrada temprana de las mipymes en la actividad (por ejemplo, la asignación de los lotes a los pequeños agricultores; los servicios de extensión técnica; o la capacitación por medio de la interacción con otras empresas, el

²⁶ Generalmente, un bien público posee dos características: la no rivalidad en el consumo (el consumo de ese bien por un agente no reduce su disponibilidad para otro agente) y la no exclusión (la imposibilidad de exigir que se cumplan unos derechos exclusivos de acceso y consumo). En el caso de las redes de empresas, complejos productivos (*clusters*) y sistemas productivos territoriales, los bienes públicos brindan una estructura de enlace o intermediación para la acción de productores independientes especializados dentro de los equipos, entre los equipos o en los mercados. Ese nexo cooperativo proporciona la base subjetiva para crear la arquitectura de los bienes públicos específicos y para que las acciones individuales puedan aprovechar la disponibilidad de dichas condiciones sistémicas (Bellandi, 2003).

²⁷ En el cuadro A.4 se presentan distintas experiencias de proyectos de articulación productiva para mejorar la competitividad de las pymes mediante el asociacionismo y otras formas de cooperación.

²⁸ Los autores diferencian entre tres procesos distintos de *modernización*: de los procesos (la transformación más eficiente de insumos en productos, reorganizando los sistemas productivos o introduciendo tecnologías superiores), de los productos (trasladar la producción a líneas de productos más sofisticados en términos de aumento del valor unitario) y funcional (adquirir funciones nuevas y superiores en la cadena como el diseño o la mercadotecnia o abandonar funciones existentes de bajo valor agregado para centrarse en actividades de alto valor agregado) (Pietrobelli y Rabelloti, 2004).

Estado y la investigación y las agencias de extensión); ii) la difusión de la investigación a las mipymes, y iii) la promoción de la colaboración público-privada en la investigación y, en particular, la participación de las pymes (Pietrobelli y Rabelotti, 2004).

RECUADRO 1 ARREGLOS PRODUCTIVOS LOCALES (APL) DEL BRASIL

Los APL son agrupamientos territoriales de agentes económicos, políticos y sociales en cuyo seno se lleva a cabo un conjunto específico de actividades productivas de forma articulada e interdependiente. Estos sistemas productivos consisten en agrupamientos de empresas de un mismo sector y pueden abarcar también proveedores, clientes, prestadores de servicios e instituciones públicas y privadas que los apoyan en la formación y capacitación de recursos humanos, la promoción del aprendizaje y el financiamiento de proyectos colectivos. Las articulaciones y las relaciones de cooperación entre los diferentes agentes adoptan distintas formas y densidades, según especificidades históricas, culturales e institucionales de cada territorio (Teixeira y Ferraro, 2009).

De este modo, la política de los APL promueve la participación e interacción de empresas (productoras de bienes y proveedoras de servicios finales, suministradoras de insumos y equipamiento, consultoras y proveedoras de servicios, comercializadoras y clientes) y también de otras organizaciones públicas y privadas que realizan tareas de formación y capacitación de recursos humanos (escuelas técnicas y universidades), I+D, promoción y financiamiento (Cassiolato y Lastres, 2003).

El tratamiento de un complejo productivo como entidad singular está justificado por la idea de que la eficiencia colectiva resultante de la combinación de las externalidades y la acción conjunta que le da una ventaja competitiva es específica y distinta de aquella vinculada a un grupo no estructurado de empresas e instituciones auxiliares. En este sentido, los APL son entidades complejas compuestas por empresas de diferentes tamaños, que producen bienes y prestan servicios, así como por otros tipos de instituciones que prestan servicios diferentes, que van de la formación a la coordinación de las acciones (Erber, 2008).

En ese contexto, las complejidades de la coordinación de políticas son elevadas. Para que las políticas que prestan apoyo a los APL sean eficaces, éstas deben armonizar diversos tipos de instrumentos de fomento (sectorial, territorial y de las mipymes) cuya gobernanza depende de múltiples instituciones públicas en el plano funcional y territorial. Esa coordinación requiere mecanismos de elaboración, implementación y monitoreo complejos (Erber, 2008).

Con la supervisión del Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior (MDIC), se creó el Grupo de Trabajo Permanente sobre APL, en el que participan más de 30 instituciones públicas y privadas que coordinan programas de fomento de las mipymes. Este grupo coordina acciones entre los diferentes actores relacionados con la política en materia de APL, determina cuáles son sus necesidades y las atiende mediante los instrumentos de apoyo existentes o la elaboración de proyectos de dinamización que se inscriben en el marco del plan de desarrollo de cada APL.

En una primera etapa, en 2004, se identificaron unos 450 APL. Posteriormente, el número de APL declarados ascendió a 955, comprendidas iniciativas consolidadas, incipientes o con potencial de desarrollo. Entre los sectores en los que se organizan APL figuran las actividades agrícolas y pecuarias, la minería, el turismo y las industrias manufactureras (tradicionales, intensivas en mano de obra o en capital, incluidos los sectores innovadores o intensivos en tecnología). En 2011, el Grupo de Trabajo decidió avanzar en cuatro ámbitos: i) favorecer la territorialización de las macropolíticas y los programas nacionales y su relación con las políticas estatales y locales mediante la política de APL; ii) consolidar y aumentar la densidad de las cadenas productivas; iii) promover el sistema de compras públicas y favorecer su efecto de arrastre en el territorio, y iv) promover la generación de negocios colectivos, aprovechando las ventajas de las acciones colectivas para la producción, la distribución y la venta entre actores económicos privados (OCDE y CEPAL, 2012).

Fuente: Elaboración propia.

E. Políticas de acceso a nuevos mercados y facilitación del comercio exterior

Para las mipymes, el acceso a nuevos mercados crea oportunidades para establecer un círculo virtuoso entre la internacionalización y la competitividad. Por una parte, el aumento de la competitividad permite a las mipymes internacionalizarse y alcanzar nuevos mercados. Por otra, la internacionalización fomenta la competitividad de las mipymes al permitirles que operen en mercados más complejos y que accedan a la economía del conocimiento, la innovación, las redes y la información sobre mercados (UE y CEPAL, 2013).

Los obstáculos principales que enfrentan las mipymes para su acceso a nuevos mercados y la identificación de oportunidades de negocio suelen estar relacionados con la falta de información, conocimientos y experiencia en los mercados internacionales, los altos costos de establecer y mantener redes de comercialización y distribución en el extranjero y las dificultades inherentes a la gestión de relaciones productivas, técnicas y comerciales complejas (OCDE, 2008a). En América Latina, los

empresarios de las mipymes hacen hincapié en dos obstáculos: la falta de información sobre los mercados y las oportunidades de negocio y la carencia de los recursos humanos necesarios para la gestión de esos procesos (UE y CEPAL, 2013).

El primer grupo de obstáculos está relacionado con las dificultades que afrontan las mipymes para identificar oportunidades de negocio en el extranjero, para mantener el control sobre los intermediarios extranjeros y para acceder a los canales de distribución de las exportaciones (OCDE, 2007).

En América Latina, las mipymes sufren problemas ocasionados por la falta de información cuando se introducen en mercados internacionales. A este respecto cabe señalar que las mipymes que desean insertarse en nuevos mercados y aprovechar oportunidades de negocio nuevas (o aquellas que comienzan a hacerlo) requieren de asistencia del sector público, ya sea directamente, o por conducto de organizaciones de promoción de las exportaciones, que no siempre actúan eficazmente en sus actividades de promoción comercial. Con el fin de conocer los efectos de las organizaciones de promoción comercial, Volpe (2010) analizó recientemente la eficacia de sus acciones y destacó cuatro constantes:

i) La promoción de las exportaciones repercute enormemente en la diversificación de las exportaciones de las empresas, en particular en el crecimiento del número de países de destino y, en cierta medida, del número de productos exportados;

ii) El efecto se concentra en los exportadores que venden exclusivamente bienes diferenciados (productos no homogéneos);²⁹

iii) Los efectos son mayores para las empresas más pequeñas y con menor experiencia en los mercados internacionales, y

iv) En términos de estrategias de apoyo, un acompañamiento integral de las empresas a lo largo del proceso exportador parece ser más eficaz que acciones aisladas, como las ferias o las misiones comerciales (CEPAL y otros, 2011).

En lo concerniente a las capacidades internas de las mipymes para gestionar esos procesos de exportación mediante una mayor información sobre los nuevos mercados y las oportunidades de negocio, en diversos estudios se ha constatado que las empresas con una estrategia de mercado estructurada son exportadores más activos que las empresas que carecen de una planificación formal.

La experiencia analizada en la Unión Europea ha puesto de relieve que el rendimiento de las exportaciones para las mipymes ha sido mayor cuando se ha sido más selectivo y sistemático en la elección de los mercados extranjeros de exportación destinatarios. Esto pone de relieve uno de los principales problemas de las mipymes en cuanto a la preparación para la internacionalización, que estriba en su falta de estrategias internacionales. Esta situación está estrechamente ligada al tamaño de la empresa, habida cuenta de que, generalmente, cuanto más pequeñas son las mipymes, mayor es la necesidad de adquirir capacidades de gestión organizacional. Las microempresas y las pequeñas empresas tienden a contar con menos procedimientos de gestión estructurados y suelen tomar decisiones oportunistas y no sistemáticamente estratégicas. Por consiguiente, los sistemas estructurados de gestión pueden ser un factor decisivo para la internacionalización de las mipymes (UE, 2007).

En el estudio de Yoguel y Boscherini (1996) sobre empresas exportadoras argentinas se confirma que las mipymes exportadoras de más éxito son las que conceden mayor importancia a los cambios realizados en el ámbito de la organización y de la relación con el mercado. Entre los cambios organizacionales más importantes adoptados con objeto de tener más vínculos con nuevos mercados destacan la introducción de una gerencia de calidad y la implantación de sistemas de calidad, la

²⁹ Volpe (2010) hace suya esta diferenciación de Rauch (1999), quien sostiene que la posesión de un precio de referencia distingue a un producto homogéneo de un producto diferenciado. Un producto básico homogéneo puede, a su vez, diferenciarse de aquellos cuyos precios de referencia pueden citarse en intercambios organizados y de aquellos cuyos precios de referencia solo se citan en publicaciones de comercio.

asociación con firmas extranjeras, la incorporación de personal calificado para la dirección de la planta y el empleo de las normas ISO 9000. Además, entre las acciones de las mipymes exportadoras más dinámicas de la Argentina llevadas a cabo con el propósito de mejorar su relación con el mercado pueden destacarse la reestructuración del sistema de venta interno y externo, la incorporación del servicio posventa en el exterior, el establecimiento de vínculos directos con los clientes y una búsqueda más rigurosa de sus representantes externos (Yoguel y Boscherini, 1996).

Ante los obstáculos señalados, se han concebido distintos instrumentos con los que mejorar la gestión de las políticas comerciales nacionales, así como ayudar en la aplicación de acuerdos comerciales y de políticas de promoción del comercio exterior por conducto de agentes y organizaciones públicas cuya misión es identificar oportunidades de negocio, inversión y/o cooperación, así como el mejoramiento de las capacidades para la gestión de las exportaciones e instrumentos que fortalezcan la capacidad financiera de las mipymes exportadoras (CEPAL y otros, 2011).

Las mipymes necesitan mecanismos sencillos para acceder a mercados externos y a oportunidades de negocio en el extranjero, además para adquirir aptitudes que les permitan localizar posibles clientes o socios comerciales al iniciar actividades de internacionalización o entrar en un nuevo mercado. Por consiguiente, para las mipymes resulta imprescindible investigar e invertir para adaptar sus productos y servicios, viajar para conocer *in situ* las características de los mercados, participar en ferias y producir material promocional para dar a conocer su oferta. Además, algunas empresas buscan apoyo para superar el proteccionismo comercial que encuentran en algunos mercados externos (UE y CEPAL, 2013).

Una iniciativa interesante llevada a cabo en la región con el fin de promover y facilitar el acceso de las mipymes latinoamericanas a los mercados internacionales fue la basada en una cartera de 25 proyectos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Por medio de apoyos para la formulación de planes de negocio, la conformación de grupos asociativos, la asistencia para elaborar proyectos de desarrollo de mercados, productos o empresas y la aplicación de normas de calidad, varios productores rurales (más del 50% de las 129 pymes participantes) lograron acceder al mercado internacional. Otros empresarios, que recibieron asistencia técnica sobre productos de exportación para el mercado de Asia Oriental, accedieron a éste, principalmente en los sectores de los alimentos y las bebidas, el cuero manufacturado, los medicamentos y los cosméticos (CEPAL y otros, 2011).³⁰

En el cuadro 9 se resumen los 4 instrumentos de política pública que favorecen la inserción de las mipymes en las cadenas globales de valor.

³⁰ En el cuadro A.6 de los anexos se detallan varias experiencias de buenas prácticas de inserción de mipymes de la región en mercados internacionales.

CUADRO 9
CUATRO CONJUNTOS DE INSTRUMENTOS QUE PUEDEN FAVORECER UNA POLÍTICA DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS MIPYMES DE AMÉRICA LATINA MEDIANTE SU INSERCIÓN EN CADENAS GLOBALES DE VALOR

Ámbito de políticas	Tipo de instrumentos	Características generales de su aplicación en América Latina
Políticas de acceso al financiamiento	Instituciones financieras públicas	Bancos de desarrollo o públicos que, casi siempre de forma directa, financian a las mipymes mediante préstamos a mediano y a largo plazo.
	Programas de créditos	Programas de asistencia financiera con líneas específicas según el objeto del préstamo: bienes de capital, capital de trabajo, proyectos de inversión, modernización de procesos de gestión, exportaciones, desarrollo local y asociacionismo empresarial.
	Fondos y sociedades de garantía	Mecanismos que proporcionan las garantías que los agentes financieros prestamistas exigen a las mipymes. Los fondos se componen de capital público; las sociedades pueden formarse con capital mixto.
	Financiamiento temprano y capital emprendedor	Apoyos financieros diferenciados conforme a la etapa de desarrollo de las mipymes: gestación (apoyos financieros para incubadoras de empresas y otros servicios de desarrollo empresarial); inicio (subsídios directos a empresas nacientes); crecimiento y consolidación (fondos de riesgo coordinados por agencias y/o bancos de desarrollo).
Políticas de modernización e innovación tecnológica	Desarrollo de proveedores locales de empresas multinacionales	Programas que buscan aumentar la capacidad tecnológico-productiva de las mipymes hasta niveles que permitan proveer insumos o prestar servicios para la producción de las empresas multinacionales de alta tecnología e insertarse en las cadenas globales de valor que estas empresas dominan.
	Programas sectoriales	Programas que, con distinto énfasis en el mercado interno o en la exportación, apoyan la I+D y la innovación de las mipymes (de sectores específicos o de un conjunto de distintos sectores) mediante la combinación de políticas federales y subnacionales, como en el caso de diversos programas de apoyo a las mipymes en el sector de producción de programas informáticos y servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).
	Fondos para I+D empresariales	Fondos sectoriales que combinan instrumentos de subsidios a la demanda y a la oferta. Los recursos provienen del presupuesto público y de rentas de los sectores participantes, que deben destinarse a actividades de cooperación técnica internacional (CTI) y que los actores sectoriales de la innovación gestionan estratégicamente.
	Fondos tecnológicos	Créditos y aportaciones no reembolsables para acometer procesos de innovación en empresas, cadenas productivas y consorcios de empresas e instituciones de I+D.
	Centros de innovación tecnológica	Organizaciones que brindan servicios tecnológicos como, por ejemplo, asistencia técnica especializada, capacitación, control de la calidad de los insumos y productos, diseño y gestión ambiental.

(Continúa)

CUADRO 9 (Conclusión)

Ámbito de políticas	Tipo de instrumentos	Características generales de su aplicación en América Latina
Políticas de articulación productiva: agrupamientos y complejos productivos (<i>clusters</i>)	Desarrollo de redes empresariales	Programas de asociación de empresas de un sector (o sectores relacionados) y de una misma localidad para lograr un objetivo común. Sus actividades consisten en la compra conjunta de insumos, la contratación de consultorías, la venta de productos para alcanzar economías de escala, el acceso a mercados de grandes volúmenes o el logro de economías de gama, así como la instalación de maquinaria con un alto costo y una productividad elevada.
	Promoción de la competitividad de los complejos productivos (<i>clusters</i>)	Programas donde se desarrollan proyectos relacionados con problemas de interés común para las empresas del sector o para la cadena productiva que caracteriza el complejo productivo. Las actividades incluyen la generación de servicios tecnológicos, la creación de laboratorios o centros de formación, la investigación aplicada, el establecimiento de normas de producto y la promoción de cierto producto típico del complejo productivo.
	Sistemas productivos territoriales	Programas que promueven actividades beneficiosas para las empresas y los miembros de una comunidad, sin distinción sectorial y con múltiples actores locales. El contenido público de estas actividades guarda relación con factores competitivos que interesan a todas las actividades económicas de la localidad: programas de planificación del uso del territorio, promoción de escuelas y programas de educación básica, desarrollo o mejoras de infraestructura y mejora de procesos administrativos.
Políticas de acceso a nuevos mercados y facilitación del comercio exterior	Fomento de las exportaciones	Programas con los que se busca la internacionalización de las mipymes con medidas como la devolución del impuesto sobre el valor agregado (IVA) por la compra de maquinaria, los programas de garantía para las exportaciones que dan facilidades a las solicitudes de financiamiento de las mipymes, el financiamiento de la inversión, el fortalecimiento de los proveedores y los encadenamientos productivos, la facilitación de los trámites aduaneros, las certificaciones de normas de calidad de los productos y servicios de exportación, y la adquisición de capacidades gerenciales para ayudar en la gestión de las exportaciones.
	Iniciativas de política comercial y exportación	Firma de acuerdos comerciales bilaterales y con bloques regionales, acuerdos de liberalización arancelaria y apertura comercial
	Financiamiento al comercio internacional	Iniciativas de la banca de desarrollo que complementan otros instrumentos de apoyo al comercio exterior, mejoran el acceso al financiamiento de operaciones de comercio exterior y prestan asistencia a las mipymes exportadoras y a los programas de la banca privada orientados a las mipymes exportadoras.

Fuente: Elaboración propia.

IV. Conclusiones

Los múltiples beneficios que obtienen las mipymes que participan en procesos de internacionalización se derivan de la relación existente entre la actividad exportadora y el crecimiento de la productividad, la competitividad y la innovación gracias al acceso a nuevas ideas y tecnologías. Las actividades de comercio internacional permiten a las empresas alcanzar tasas de crecimiento y economías de escala que no son posibles en los mercados internos, sobre todo en economías pequeñas como las centroamericanas. Las empresas exportadoras tienen, en general, un mejor desempeño que las no exportadoras y utilizan múltiples criterios de comparación: la rentabilidad, la producción, los salarios y el volumen de ventas (OCDE, 2008a).

En ese contexto destacan cuatro grupos de instrumentos de política pública que pueden usarse para favorecer una internacionalización de las mipymes mediante su inserción en cadenas globales de valor. Esta serie de instrumentos permite abordar algunos de los aspectos más complejos que enfrentan las mipymes en sus intentos por insertarse en cadenas globales de valor.

En primer lugar, en ese grupo de instrumentos de política pública se incluyen las medidas orientadas a proporcionar financiamiento a las mipymes, sobre todo los programas especiales que brindan tasas de interés más favorables que las que ofrece el sector privado, así como niveles de cobertura más acordes con la realidad de este tipo de empresas en la región.

En segundo lugar, destacan los instrumentos de política concebidos para promover la modernización y la innovación tecnológica, entre los que cabe destacar especialmente las medidas que buscan favorecer procesos de mejora tecnológica y formación de recursos humanos especializados, se

orientan selectivamente a las mipymes en tanto grupo de empresas y difieren de los subsidios directos a la I+D ordinarios, que son captados en su mayor parte por grandes empresas con altas capacidades para efectuar cambios propios de la innovación.

Un tercer grupo de políticas comprende los instrumentos orientados a la articulación productiva por conducto de agrupamientos y complejos productivos (*clusters*). Estos instrumentos tienen por objeto promover acciones colectivas para mejorar la competitividad de grupos de mipymes mediante el financiamiento de proyectos conjuntos que contribuyan a la innovación de productos y procesos y a la creación de funciones nuevas en las cadenas de valor de las mipymes.

Finalmente, el cuarto grupo de instrumentos guarda relación con el acceso a nuevos mercados y con la promoción del comercio exterior, con los que, mediante distintas estrategias, pretende abordarse los dos problemas principales que enfrentan las mipymes al intentar integrarse en cadenas globales de valor, a saber: la falta de información sobre los mercados y las oportunidades de negocio y las carencias en materia de calificación de los recursos humanos para gestionar procesos de internacionalización por medio de la inserción en nuevos mercados.

En la formulación de futuras políticas que promuevan la internacionalización de las mipymes de América Latina y su inserción en cadenas globales de valor deben considerarse tres elementos de capital importancia.

En primer lugar, cabe subrayar la trascendencia que reviste el fomento de los procesos de innovación. Como ya se ha señalado, se ha constatado un vínculo importante entre las capacidades de innovación y de exportación de las mipymes. Además, en distintos estudios se ha observado que las empresas con mayores capacidades innovadoras y que se insertan en procesos dinámicos de aprendizaje tecnológico son aquellas que establecen más vínculos con otros agentes como, por ejemplo, sus clientes, sus proveedores y otras fuentes externas de conocimientos (Arvanitis y otros, 2006).

Lo anterior pone de relieve la importancia de las medidas orientadas exclusivamente a las mipymes que buscan internacionalizarse (estableciendo relaciones con las cadenas globales de valor mediante exportaciones directas o indirectas) y que contemplen la promoción de proyectos de I+D e innovación colaborativos y de asistencia tecnológica específica. Con estas medidas se pretende aumentar las capacidades tecnológicas, de absorción de conocimientos y de innovación que los mercados y las cadenas globales de valor requieren de las mipymes.

Se ha observado que la cooperación de las mipymes integradas en cadenas globales de valor con sus socios es un factor determinante para la mejora de la eficiencia de estas empresas habida cuenta de los beneficios generados en materia de flujos de información, transferencia tecnológica y oportunidades de aprendizaje que dan lugar a la difusión de conocimientos y a la mejora del capital humano y las capacidades internas de la empresa (OCDE, 2008b).

En análisis previos de los sistemas de apoyo a las actividades exportadoras (directas o indirectas por conducto de empresas líderes de las cadenas globales de valor) de las mipymes,³¹ se ha constatado que una función clave que puede ejercer la política pública es brindar sistemas de apoyo tecnológico. Aunque las capacidades tecnológicas se promueven principalmente por medio de interacciones entre las empresas y otras fuentes de conocimientos externas (sobre todo las universidades y los grupos y centros de investigación), el apoyo gubernamental colectivo puede resultar de gran utilidad cuando se trata de tecnologías complejas. El apoyo público a ese proceso puede favorecerse promoviendo el acceso a consultores especializados, la inversión en capital humano y el fortalecimiento de las articulaciones productivas existentes (por ejemplo, redes empresariales, complejos productivos o proyectos territoriales) (OCDE, 2008a).

³¹ En particular, el estudio del Banco Mundial y el Gobierno del Japón sobre las necesidades en materia de políticas públicas que favorezcan las exportaciones de las mipymes en cuatro países (Colombia, Indonesia, el Japón y la República de Corea) (OCDE, 2008a).

En América Latina se han aplicado distintas medidas orientadas a apoyar procesos de modernización tecnológica e innovación y proyectos de integración productiva. Esas medidas podrían ser de ayuda para esos servicios colectivos de apoyo tecnológico destinados a las mipymes que forman parte o esperan formar parte de cadenas globales de valor.

Un segundo elemento que debe considerarse en la formulación política de instrumentos que tengan por finalidad promover la internacionalización de las mipymes de la región son los aspectos de coordinación institucional.

Las mipymes que logran integrarse en cadenas globales de valor se enfrentan a la paradoja de que, aunque su reducido tamaño les proporciona ciertas ventajas competitivas, los procesos de integración comercial en mercados internacionales exigen procesos eficientes de gestión en los planos corporativo, de negocio y funcionales, además de altos niveles de experiencia y aptitudes de los que no todas las mipymes pueden dotarse con sus recursos actuales. De ahí la necesidad que tienen de integrarse en procesos de apoyo especial que les permitan contar con nuevos sistemas de información, nuevas tecnologías y nuevos productos (OCDE, 2008a).

En el ámbito internacional también se ha observado la importancia de disponer de sistemas de apoyo comercial descentralizados por conducto de asociaciones industriales, gobiernos locales o cámaras de comercio, en lugar de por medio de organizaciones gubernamentales, que se han orientado más al desarrollo de mercados de exportación que a la promoción comercial (OCDE, 2008a).

En el panorama de las mipymes de América Latina se observa que el entramado institucional de apoyo centrado en estas empresas aún es débil y presenta una cobertura insuficiente. A este respecto cabe señalar que los casos en que se han elaborado buenas prácticas constituyen experiencias más bien aisladas (Ferraro, 2011). Esto refuerza la necesidad de promover una mayor coordinación vertical, considerando la función decisiva que pueden cumplir los actores locales y regionales en las políticas de apoyo a las redes de empresas, los complejos productivos y las cadenas productivas a nivel subnacional (OCDE y CEPAL, 2012).

La experiencia de los APL en el Brasil, donde hay una activa participación de actores nacionales, regionales y locales, es un caso del que se pueden extraer buenas prácticas para formular políticas que se orienten a esa coordinación institucional. Este tipo de elaboración de políticas “de abajo arriba”, con una fuerte participación de los actores locales, permite aumentar la eficacia de las intervenciones políticas, especialmente aquellas de fomento de procesos de articulación productiva (Ferraro y Stumpo, 2010).

En esa dimensión local de las políticas cobra especial interés la elaboración de programas que asistan a las mipymes a promover capacidades internas, elemento determinante para lograr su internacionalización e integrarse a una cadena mundial de valor. Con este tipo de programas, como se ha mostrado en este documento con experiencias específicas, se pretende promover las capacidades de las empresas como organización en múltiples ámbitos: la planificación de negocios, la mercadotecnia, la formación en materia de mercados internacionales y los conocimientos sobre procedimientos de exportación (OCDE, 2008a).

Esas capacidades resultan de importancia fundamental si se considera que la comprensión de la estructura y las dinámicas de las cadenas globales de valor suelen ser complejas para las mipymes que intentan ingresar en una cadena o acaban de hacerlo. Muchas mipymes a menudo no son capaces de identificar sus ventajas competitivas distintivas dentro de las cadenas globales de valor ni de llevar a cabo el creciente número de tareas que esas cadenas esperan que realicen, tareas que es imprescindible gestionar para permanecer en la cadena (OCDE, 2008b).

Por último, un tercer grupo de apoyos que han sido destacados en la experiencia internacional y regional lo constituye el acceso al financiamiento, un terreno de intervención fundamental que obstaculiza la inserción de las pymes de América Latina en las cadenas globales de valor. Si bien los esquemas de funcionamiento de los sistemas financieros presentan un alto grado de variabilidad en el plano nacional, en varios de los países de la región se observa un renovado impulso de las bancas de desarrollo, así como de distintos sistemas y fondos de garantía. Además, en algunos países también han cobrado importancia instrumentos financieros nuevos, como los servicios de tarjetas de crédito, los

sistemas de transacciones electrónicas y la factorización (*factoring*) para apoyar a las mipymes integradas en cadenas productivas y cadenas globales de valor o que aún han de integrarse en ellas (Ferraro y Stumpo, 2010; Ferraro, 2011).

Estas herramientas de acceso al financiamiento pueden constituirse en estrategias fundamentales para atender las distintas necesidades de las mipymes con arreglo a su sector de actividad, su etapa de desarrollo y su potencial estratégico (OCDE y CEPAL, 2012). Además, esta dimensión de acceso al financiamiento tiene una importancia crucial en la inserción de las mipymes en las cadenas globales de valor en la medida en que los estándares de calidad productiva, que cada vez es más frecuente que los contratistas impongan a sus proveedores dentro de las cadenas globales de valor, resultan muy costosos (OCDE, 2008b).

La heterogeneidad de las mipymes de América Latina pone de manifiesto la necesidad de contar con políticas constituidas por diversos tipos de instrumentos y que no reproduzcan un modelo común, habida cuenta de que los beneficiarios son agentes con necesidades, capacidades y desafíos diferenciados. Las restricciones con que tropiezan las pymes también son distintas unas de otras. En ocasiones, consisten en limitaciones organizacionales internas, mientras que, en otros casos, están relacionadas con entornos desfavorables de su sector de actividad, del entorno económico, de la cadena productiva o del complejo productivo, o bien son de índole macroeconómica (Ferraro y Stumpo, 2011; OCDE y CEPAL, 2012).

En el marco general de análisis de las iniciativas de apoyo a las mipymes llevadas a la práctica en América Latina se han señalado la falta de una visión integral de las políticas, que se traduce en una escasa coordinación de los programas e instrumentos, aislados de una estrategia global y a largo plazo, y la inexistencia de mecanismos de evaluación sistemáticos que sustenten prácticas de retroinformación sobre los programas aplicados (para su modificación o mejora) que, en última instancia, apoyen procesos de aprendizaje institucional (Ferraro y Stumpo, 2011).

Bibliografía

- Arvanitis, Rigas y otros (2006), “Technological learning in six firms in Southern China: Success and limits of an industrialisation model”, *International Journal of Technology Management*, vol. 36, N° 1/2/3.
- Bellandi, Marco (2003), “Sistemas productivos locales y bienes públicos específicos”, *Ekonomiaz Basque Economics Journal* (Revista Vasca de Economía), N° 53.
- Capelleras, Joan-Lluís, Francis Greene y Hugo Kantis (2009), “La velocidad de creación de nuevas empresas y su relación con el crecimiento. Un análisis empírico en cuatro países de América del Sur”, *Nuevas empresas en América Latina: factores que favorecen su rápido crecimiento*, Joan-Lluís Capelleras y Hugo Kantis (eds.), Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Cassiolato, Jose y Helena Lastres (2003), “O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas”, Río de Janeiro, Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) [en línea] (<http://www.ie.ufrj.br/redesist/P3/NTF2/Cassiolato%20e%20Lastres.pdf>) [fecha de consulta: 25 de febrero de 2013].
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), “Comercio y desarrollo inclusivo: los caminos del comercio internacional y la integración hacia la igualdad”, inédito.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G-2432(SES.33/3)) Santiago de Chile.
- CEPAL/BID/OEA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo/Organización de los Estados Americanos) (2011), *Experiencias exitosas en innovación, inserción internacional e inclusión social: una mirada desde las pymes* (LC/L.3371), Santiago de Chile, septiembre.
- CEPAL/SEGIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Secretaría General Iberoamericana) (2008), *Espacios iberoamericanos: la economía del conocimiento* (LC/G.2392), Santiago de Chile.

- CEPAL/UE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/Unión Europea (2013), *Cómo mejorar la competitividad de las PYMES en la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Cimoli, Mario; Joao Ferraz y Analissa Primi (2009), "Science, technology and innovation Policies in global open economies: Reflections from Latin America and the Caribbean", *Globalisation, Competitiveness & Governability*, vol. 3, N° 1.
- Cordero, Martha y Guillermo Zúñiga (2012), *El comercio de bienes y servicios en Centroamérica: una nueva mirada* (LC/MEX/L.1081), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- Dini, Marco y Giovanni Stumpo (2011), "Políticas para la innovación en las pequeñas y medianas empresas en América Latina", *Documentos de Proyecto*, N° 403 (LC/W.403), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dini, Marco, Carlo Ferraro y Carolina Gasaly (2007), "Pyme y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina", *serie Desarrollo productivo*, N° 180 (LC/L.2788-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.138.
- Erber, Fabio (2008), "Eficiência coletiva em arranjos produtivos locais industriais: comentando o conceito", *Nova Economia*, vol. 18, N° 1, Belo Horizonte.
- Fanelli, Antonio y Marina Cernov (2011), "Improving access to finance for smaller enterprises", *Competitiveness and Private Sector Development: Eastern Europe and South Caucasus 2011: Competitiveness Outlook*, París, OECD Publishing.
- Ferraro, Carlo (comp.) (2011), *Eliminando barreras: el financiamiento a las pymes en América Latina* (LC/R.2179), Santiago de Chile, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ferraro, Carlo y Evelin Goldstein (2011), "Políticas de acceso al financiamiento para las pequeñas y medianas empresas en América Latina", *Eliminando barreras: el financiamiento a las pymes en América Latina*, Carlo Ferraro (comp.), Santiago de Chile, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ferraro, Carlo y Giovanni Stumpo (2010), "Las pymes en el laberinto de las políticas", *Políticas de apoyo a las Pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Libros de la CEPAL, N° 107 (LC/G.2421-P), Ferraro, Carlo y Giovanni Stumpo (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.143.
- Garrido, Celso (2011), "Nuevas políticas e instrumentos para el financiamiento de las pymes en México: oportunidades y desafíos", *Eliminando barreras: el financiamiento a las pymes en América Latina*, Carlo Ferraro (comp.), Santiago de Chile, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gereffi, Gary, John Humphrey y Timothy Sturgeon (2005), "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy*, vol. 12, N° 1.
- Goldstein, Evelin (2011), "El crédito a las pymes en la Argentina: evolución reciente y estudio de un caso innovador", *Eliminando barreras: el financiamiento a las pymes en América Latina*, Carlo Ferraro (comp.), Santiago de Chile, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lam, Alice (2004), "Organizational innovation", *Brunel Research in Enterprise, Innovation, Sustainability, and Ethics Working Paper*, N° 1, Londres, Brunel University.
- Malerba, Franco (2004), *Sectorial Systems of Innovation. Concepts, Issues and Analyses of Six Major Sector in Europe*, Cambridge University Press.
- Martínez, Jorge, Ramón Padilla y Claudia Schatan (2008), "Comercio internacional de bienes y servicios. Los casos de Costa Rica y México", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 97 (LC/MEX/L.842/Rev.1), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2008a), *Removing Barriers to SME. Access to International Markets*, París, OECD Publishing.
- _____ (2008b), *Enhancing the Role of SMEs in Global Value Chains*, París, OECD Publishing.
- _____ (2007), *Staying Competitive in the Global Economy. Moving up the Value Chain*, París, OECD Publishing.
- OCDE/CEPAL (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Perspectivas económicas de América Latina 2013. Políticas de PYME para el cambio estructural* (LC/G.2545), Santiago de Chile.

- _____ (2011), *Perspectivas económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el desarrollo* (LC/G.2501), París, OECD Publishing.
- Padilla, Ramón, Yannick Gaudin y Patricia Rodríguez (2012), “Sistemas nacionales de innovación en Centroamérica”, *serie Estudios y Perspectivas*, N° 140 (LC/L.3563), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- Pietrobelli, Carlo y Roberta Rabellotti (2004), “Upgrading in clusters and value chains in Latin America. The role of policies”, *Sustainable Development Department Best Practices Series*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Rauch, James (1999), “Networks versus markets in international trade”, *Journal of International Economics*, vol. 48,
- Romero, Isidoro (2009), “Pymes y cadenas de valor globales. Implicaciones para la política industrial en las economías en desarrollo”, *Análisis Económico*, vol. XXIV, N° 57.
- Teixeira, Francisco y Carlo Ferraro (2009), “Aglomeraciones productivas locales en Brasil, formación de recursos humanos y resultados de la experiencia CEPAL–SEBRAE”, *serie Desarrollo Productivo*, N° 186 (LC/L.3005), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tueros, Mario y otros (2009), *Crisis internacional y políticas para las mipymes. Desafíos y oportunidades para América Latina y Europa*, Turín, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Unión Europea (2007), *Supporting the internationalization of SMEs. Final Report of the Expert Group*, European Commission Enterprise and Industry Directorate-General [en línea] (http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=3433) [fecha de consulta: 25 de febrero de 2013].
- Volpe, Christian (2010), *Odyssey in International Markets. An Assessment of the Effectiveness of Export Promotion in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Yoguel, Gabriel y Fabio Boscherini (1996), “La capacidad innovativa y el fortalecimiento de la competitividad de las firmas: el caso de las PYMES exportadoras argentinas”, *Documentos de trabajo*, N° 71 (LC/BUE/L.154/E), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Zuelta, Luis (2011), “Política pública e instrumentos de financiamiento a las pymes en Colombia”, *Eliminando barreras: el financiamiento a las pymes en América Latina*, Carlo Ferraro (comp.), Santiago de Chile, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo

CUADRO A.1
INSTITUCIONES, PROGRAMAS E INICIATIVAS EXISTENTES QUE BUSCAN FACILITAR EL ACCESO DE LAS MIPYMES
AL CRÉDITO EN AMÉRICA LATINA
(Países seleccionados)

País	Institución/Programas	Características
Argentina	Secretaría de la PYME y Desarrollo Regional (SEPYME)	Centra su actuación en el otorgamiento de créditos (de primer y segundo piso) y en el fortalecimiento de las sociedades de garantía.
	Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica	Cuenta con programas de financiamiento y subsidios para las empresas más pequeñas y para complejos productivos.
	Bancos públicos	Ante la falta de una banca de desarrollo, dos bancos públicos juegan una función fundamental: el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), creado como banco de segundo nivel, aunque la mayoría de las operaciones corresponde a préstamos directos, y el Banco de la Nación Argentina (BNA), institución de primer piso.
	Programa de Bonificación de Tasas (PBT)	Programa que cuenta con tasas de interés subsidiadas por la SEPYPE y que se canaliza a través de bancos comerciales. Según la información del programa, entre 2009 y marzo de 2011 se otorgaron créditos por algo más de 400 millones de dólares, de los que casi la mitad se destinó a empresas medianas. El programa presenta algunas insuficiencias, como la dificultad para otorgar créditos con una orientación específica, el sesgo hacia empresas que ya son clientes de los bancos y la concentración del financiamiento en empresas de mayor tamaño dentro del segmento de las pymes.
Brasil	Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social (BNDES) y productos para las mipymes	Es la principal institución de crédito para las pymes, para las que el BNDES funciona como institución de segundo piso. Desde la década de 1990 ha habilitado distintas líneas de financiamiento y programas especiales para las mipymes con el fin de ampliar el alcance de los créditos. Entre sus instrumentos, puede destacarse la tarjeta BNDES. Desde su creación, en 2004, se han emitido 250.000 unidades de esta tarjeta, 72.000 empresarios han efectuado con ella por lo menos 1 compra y 11.000 empresas la han utilizado en como mínimo 1 venta. El crédito total desembolsado mediante el empleo de esta tarjeta ha experimentado un aumento significativo en los últimos años al haber pasado de 417 millones de dólares en 2008 a 3.450 millones. La tarjeta BNDES es uno de los principales instrumentos de apoyo a las pymes y sigue en importancia a otros programas como BNDES Automático (proyectos de inversión) y BNDES FINAME (adquisición de máquinas). BNDES también ofrece alternativas para financiar exportaciones y programas sectoriales de fomento (programas informáticos, industria naval, telecomunicaciones y aeronáutica).
	Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE)	Concentra su actividad en la provisión de "soluciones" que faciliten el acceso al financiamiento a las empresas de menor tamaño: información sobre los programas y líneas de crédito existentes y consultorías para diagnósticos financieros y puesta en marcha de los proyectos. También participa en el Fondo de Garantías para las Micro y Pequeñas Empresas (FAMPE) e impulsa la creación de sociedades de garantía con el objetivo de ofrecer alternativas para la cobertura de los créditos de las empresas.

(Continúa)

CUADRO A.1 (Continuación)

País	Institución/Programas	Características
Brasil	Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), Programa de Generación de Empleo e Ingresos (PROGER)	Ejecutan programas de créditos para empresas de menor tamaño.
Chile	BancoEstado	Otorga préstamos a las empresas de menor tamaño, especialmente desde su línea de microempresas, y ha elaborado mecanismos de evaluación novedosos para atender las especificidades de este segmento.
	Líneas de crédito de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)	Desde 2010, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) ofrece solo una línea de financiamiento para las mipymes administrada por medio de instituciones financieras no bancarias. Para el resto de las empresas se suspendieron todas las líneas de crédito que se canalizaban a través de bancos, así como los programas de arrendamiento financiero (<i>leasing</i>) y factorización (<i>factoring</i>). Como contrapartida, los esfuerzos se concentraron en consolidar los mecanismos de garantía.
	BancoEstado – Microempresas	Otorga créditos directamente a las empresas con las menores tasas de interés del mercado y cuenta con un programa especializado de atención a este tipo de agentes, así como múltiples servicios financieros para prestar un apoyo integral a las empresas. El resultado de su buena gestión se traduce en una bajísima tasa de morosidad.
	Programa InnovaChile	Programa de la CORFO organizado en cuatro ámbitos: innovación precompetitiva, innovación empresarial, difusión y transferencia tecnológicas y emprendimientos. El apoyo se basa en instrumentos como incubadoras de negocios, desarrollo de emprendimientos corporativos, capital inicial para emprendimientos innovadores, redes de inversores ángel y capitales de riesgo, apoyo al entorno emprendedor y atracción de emprendedores mundiales.
Colombia	Dirección de Mipymes del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	Promociona los instrumentos gubernamentales de facilitación del acceso al crédito.
	Banca de las Oportunidades	Banco de desarrollo mixto adscrito al Ministerio de Industria, que desarrolla sus actividades en el segundo piso con mecanismos de redescuento para el otorgamiento de crédito y arrendamiento financiero. Atiende a los segmentos de empresas más pequeñas, ofreciendo servicios financieros por conducto de intermediarios y del Fondo Nacional de Garantías.
	"aProgresar" - BANCOLDEX	Cupo especial para pymes que otorga recursos de crédito con un plazo de reembolso de hasta 12 años y períodos de gracia de hasta 3 años para modernizar y ampliar la capacidad productiva. Aunque aplica las mismas tasas de interés que se aplican en el mercado, su ventaja reside en sus plazos de reembolso más prolongados.
	Banca de Oportunidades	Ampliación de servicios financieros en localidades sin sucursales bancarias gracias a una red de bancos comerciales, compañías de financiamiento comercial, cooperativas, organizaciones no gubernamentales y cajas de compensación familiar. Ha contribuido a una consolidación de la bancarización y al aumento del microcrédito.
	Fondo Empringer	El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) lidera el Sistema Nacional de Creación e Incubación de Empresas, que contribuye a la aceleración de la creación, el crecimiento y la consolidación de empresas innovadoras a partir de capacidades emprendedoras. Son organizaciones de carácter tripartito establecidas mediante alianzas entre los sectores público, privado y educativo y comprenden entidades de formación (técnica, tecnológica y universitaria), empresas públicas y privadas, gobiernos locales, gremios, cámaras de comercio y, en ciertos casos, sindicatos.

(Continúa)

CUADRO A.1 (Conclusión)

País	Institución/Programas	Características
El Salvador	Banco Multisectorial de Inversiones (BMI)	Banca de segundo piso orientada al financiamiento de las pymes del sector industrial.
	Banco de Fomento Agropecuario (BFA)	Banca que otorga financiamiento al sector agroindustrial y los pequeños productores.
	Banco Hipotecario (BH)	Banco de primer piso orientado a las empresas del sector del comercio (también denominado Banca PYME por su atención a este segmento de empresas, para lo que utiliza sistemas de evaluación más flexibles).
México	Subsecretaría de Pymes (SPYME) de la Secretaría de Economía	Brinda servicios financieros mediante el Fideicomiso México Emprende y el Fondo PYME.
	Nacional Financiera S.A. (NAFINSA) y Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)	Bancas de fomento que operan con sistemas de primer y segundo piso y ofrecen una variedad de productos para las empresas (créditos, factorización y garantías).
	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)	Cumple un papel importante en el apoyo a las empresas innovadoras por medio de programas de subsidios, capital y financiamiento.
	Programa de Promoción y Acceso al Financiamiento	Presta asistencia por medio de instrumentos como capital inicial, un fideicomiso para desarrollo de proveedores y contratistas nacionales, un sistema nacional de garantías, extensionismo financiero, apoyo a empresas afectadas por desastres naturales y fomento de proyectos productivos.
	Programas de NAFINSA	El programa Cadenas Productivas promueve la inserción de las mipymes en cadenas de valor como proveedoras de grandes empresas e instituciones gubernamentales. Brinda una herramienta en Internet para que las pymes accedan a información sobre pagos, factorización electrónica, capacitación y asistencia técnica. El Programa de Crédito y Garantías al Sector Privado cuenta con diferentes mecanismos de financiamiento en función de la moneda utilizada, el destino sectorial o el grupo social, e incluye flexibilidad en la tasa de interés.
Varios países	Proyecto "Fortalecimiento de la gestión financiera de organizaciones de pequeños productores rurales" (PorFin)	Programa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destinado a empresas con necesidades de financiamiento que ha permitido que 45 organizaciones de pequeños productores (cooperativas y asociaciones) cuenten con sistemas contables automatizados y eficientes, una planificación financiera de su propio negocio y una cultura financiera fortalecida de su personal directivo y sus socios. Esto les permite tomar decisiones oportunas mediante la socialización de información financiera. El proyecto generó una metodología de evaluación y sistematización de todo el proceso que puede reproducirse en experiencias similares.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información contenida en CEPAL, BID y OEA, 2011; OCDE y CEPAL, 2011; Ferraro y Goldstein, 2011; Garrido, 2011; Goldstein, 2011; y Zuelta, 2011.

CUADRO A.2
PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO TEMPRANO Y PROGRAMAS DE
CAPITAL EMPRENDEDOR

Etapas de la empresa	Instrumento	Características	Observaciones/buenas prácticas
Gestación	Apoyo técnico inicial e incubadoras de empresas	Abarcan aspectos financieros y de asistencia técnica de las agencias de promoción de las pymes para las incubadoras de empresas o centros locales de apoyo, así como otros servicios de fomento empresarial.	En Colombia, impulsado por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), se ha establecido el Sistema Nacional de Creación e Incubación de Empresas, creado mediante una alianza entre actores públicos (Gobierno y alcaldías), privados (empresas, cámaras de comercio y sindicatos) y educativos (formación técnica y universitaria). Este programa ofrece servicios de capacitación para la gestión empresarial y la mejora de la formación de los emprendedores desde una perspectiva empresarial y de interacción con clientes y proveedores.
Inicio	Capital inicial	Intervención de apoyo a empresas nacientes a través del otorgamiento de subsidios directos.	En Colombia, en el marco del SENA, se creó el Fondo Emprendedor para apoyar proyectos empresariales innovadores de profesionales recién egresados. En el Brasil, en 2007, se estableció el Criatec con recursos del BNDES y centrado en las empresas innovadoras de sectores con alta intensidad tecnológica, como las tecnologías de la información, la biotecnología, los nuevos materiales, la nanotecnología y las agroempresas. También se han llevado a cabo experiencias en Chile, El Salvador y México, entre otros países.
Crecimiento y consolidación	Capital de riesgo	Las agencias o los bancos de desarrollo promueven la formación de fondos de inversión de riesgo, incluso mediante aportes a esos fondos.	La FINEP y el BNDES del Brasil participan en el Programa de Fondos de Inversión BNDESPAR con el fin de ampliar la capitalización de empresas de diferentes tamaños. Desde 2000, el Programa Innovar de la FINEP promueve la creación de un sistema de capital de riesgo para las pymes tecnológicas. Experiencias menos desarrolladas se han llevado a cabo en Chile, Colombia y México
	Inversores ángeles	Programas de identificación de capitalistas de riesgo.	Programas como la Red Capitalistas Ángeles de la CORFO, en Chile, o el de Empresas Madrinas de la SEPyme en la Argentina han tenido unos resultados insatisfactorios en la identificación de inversores en etapas tempranas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información contenida en OCDE y CEPAL, 2012.

CUADRO A.3
INICIATIVAS DE FOMENTO DE LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA DE LAS MIPYMES

Casos	Características	Observaciones/buenas prácticas
Programa de desarrollo de proveedores de empresas multinacionales de alta tecnología en Costa Rica	<p>Proyecto basado en tres fases: i) desarrollo de una metodología de vinculación entre pymes y empresas multinacionales de alta tecnología, la ejecución de programas de asistencia técnica y la capacitación de pymes; ii) establecimiento de un sistema de información que proporcionara a los proveedores participantes datos para cumplir sus objetivos, y iii) creación de una entidad especializada en proveeduría (la Oficina Nacional de Desarrollo de Proveedores "Costa Rica Provee") que asegurara la continuidad institucional y el carácter nacional del proyecto.</p>	<p>A fin de impulsar el desarrollo de proveedores locales, se puso en marcha este proyecto con objeto de aumentar el valor agregado nacional de la producción de las empresas multinacionales y, así, mejorar la competitividad de las pymes proveedoras. En particular, el programa se orientó a lograr que aumentara la capacidad tecnológica y productiva de las pymes hasta niveles que les permitieran suministrar insumos o prestar servicios para la producción de las empresas multinacionales de alta tecnología y competir a escala mundial.</p>
Proyecto de apoyo a la transición competitiva agroalimentaria en la República Dominicana	<p>Al ser la agricultura una de las principales actividades económicas del país (11,2% del PIB) se procuró la adopción de tecnologías más eficaces para el sector y la mejora del sistema sanitario y de inocuidad de los alimentos mediante el diseño de reformas de la política comercial y de la organización del sector agroalimentario público.</p>	<p>Se obtuvieron mejoras gracias a la aplicación de nuevas tecnologías (introducción de especies arbóreas, renovación de pastizales, agricultura sin labranza, tecnificación del riego y nivelación de los suelos) a la productividad y al rendimiento de la inversión en tres productos (el arroz, el banano y la leche).</p>
Políticas de apoyo a las pymes productoras de programas informáticos y proveedoras de servicios de TIC en la Argentina, el Brasil, México y el Uruguay	<p>Sobre la base de la combinación de políticas federales y subnacionales de apoyo a la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) en el sector, en el último decenio estos países han aumentado su participación en los mercados locales y de exportación de programas informáticos y servicios relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).</p>	<p>En los países con grandes mercados (Brasil y México) se dan buenas prácticas de desarrollo sectorial, con una orientación inicial hacia el mercado interno y un avance posterior a los mercados de exportación. La Argentina forma parte de una categoría de países con una situación intermedia, con mercados de tamaño mediano en que se han combinado el enfoque centrado en el mercado interno con la exportación. El Uruguay, con un mercado pequeño, ha impulsado una industria de programas informáticos y servicios de TIC con una vocación eminentemente exportadora.</p>
Fondos para I+D empresarial en el Brasil	<p>Entre 1997 y 2004, en el Brasil se instituyeron 14 fondos de apoyo a las actividades de investigación y desarrollo, de los que 12 fueron fondos sectoriales en sectores estratégicos y 2, fondos transversales.</p> <p>En el período 2000-2007, esos fondos aprobaron financiamiento para 13.435 proyectos por valor de 7.700 millones de reales. Los fondos que entregaron más recursos fueron los transversales (fondo de infraestructura y fondo aurverde que fomenta la cooperación ciencia-industria) y los de petróleo, energía y telecomunicaciones.</p> <p>Los fondos de apoyo a las actividades de CTI gestionan recursos considerables que favorecen la coparticipación de empresas, universidades, gobiernos de los estados federales y centros de investigación en la planificación de los proyectos y en la administración de los fondos.</p>	<p>Modelo de fondos que combina elementos de instrumentos basados en el subsidio a la demanda y a la oferta como estrategia de armonización de las políticas de CTI y la política industrial.</p> <p>Los recursos se gestionan según un sistema que establece que una parte de la renta de los sectores participantes debe destinarse al desarrollo de actividades de ciencia y tecnología (oferta), mientras que, al mismo tiempo, se prevé que los fondos sean administrados conforme a una visión estratégica (demanda) compartida por comités de gestión en los que participan las empresas, la comunidad científica, los ministerios sectoriales, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y los organismos reguladores competentes.</p>

(Continúa)

CUADRO A.3 (Conclusión)

Casos	Características	Observaciones/buenas prácticas
Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR)	El FONTAR apoyó a más de 1.500 pymes con créditos y aportaciones no reembolsables para que pudieran llevar adelante procesos de modernización e innovación tecnológica. El apoyo superó los 180 millones de dólares. Las empresas beneficiarias lograron buenos resultados en lo tocante a productos y procesos nuevos o mejorados y al desarrollo de capital humano y capacidades para la innovación: un 68% de las empresas señaló que había logrado innovaciones de productos, un 51% consiguió innovaciones de procesos y casi un 30% obtuvo innovaciones de productos y de procesos. A su vez, como consecuencia de esas innovaciones, indicaron que sus ventas y la calidad de sus productos habían aumentado y que sus costos se habían reducido.	Fondo que ofrece distintos tipos de instrumentos (subsidios, créditos y exoneraciones fiscales) para cofinanciar proyectos de modernización, innovación y desarrollo tecnológico en empresas individuales, cadenas productivas y consorcios de empresas e instituciones de I+D. Se financian desde actividades de distintas fases del proceso de innovación (desarrollos tecnológicos iniciales: gastos de I+D, creación de unidades de I+D, desarrollo de nuevos productos, materiales, procesos o servicios, y realización de ensayos y prototipos) hasta gastos de mejoramiento industrial.
Centros de Innovación Tecnológica (CITEs) del Perú	Instrumento de política dirigido a mejorar las capacidades de innovación de las empresas y aumentar su productividad y competitividad por medio de la provisión de servicios tecnológicos como, por ejemplo, la asistencia técnica especializada, la capacitación, el control de calidad de insumos y productos, el diseño y la gestión ambiental.	Los CITEs ponen en relación con los agentes del sistema de innovación de una cadena de valor entre sí (empresas productoras, proveedoras y comercializadoras, reguladores y laboratorios, entre otros). Una de sus herramientas es la implantación y la difusión de normas como medio para mejorar el funcionamiento de la cadena e introducir innovaciones y tecnología en sectores rezagados (el sector vinícola y el sector del calzado), así como para definir productos y estándares productivos e implantar tecnologías (industria del pisco).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información contenida en CEPAL y otros (2011).

CUADRO A.4
PROYECTOS DE ARTICULACIÓN PRODUCTIVA PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DE LAS
MIPYMES MEDIANTE EL ASOCIACIONISMO Y OTRAS FORMAS DE COOPERACIÓN

Programa	Características	Observaciones/buenas prácticas
Tres programas de apoyo al asociacionismo en Chile	i) Proyectos asociativos de fomento (PROFO) del desarrollo de relaciones horizontales entre pymes; ii) programas de desarrollo de proveedores (PDP) para la integración de empresas proveedoras en las cadenas productivas a fin de mejorar y estabilizar sus vínculos con empresas de mayor tamaño, y iii) programas territoriales integrados (PTI), que buscan el fortalecimiento institucional desarrollando las cadenas productivas ubicadas en un territorio determinado. Desde 2000 hasta 2009 sumaron cerca de 23.000 beneficiarios (la mitad fueron pymes que recibieron cerca del 50% de los recursos; y el 43% fueron microempresas que recibieron un 27% de los recursos). Los recursos públicos y privados de los instrumentos crecieron un 62% entre 2000 y 2007, al tiempo que las aportaciones privadas aumentaron del 36% al 41% del total.	Disminución de las asimetrías de información y mejora del acceso de las pymes a la capacitación, la tecnología, los mercados y la información sobre financiamiento. Mejora de la productividad y la competitividad de las pymes mediante el fomento de actividades de consultoría. Ampliación del alcance geográfico y la cobertura de los gastos administrativos desde una red de operadores intermediarios. Mejora del entorno económico sobre la base del desarrollo de redes con fondos públicos, el uso de instrumentos con continuidad, la participación creciente de empresas y el cofinanciamiento.
Red articulada por la municipalidad de Rafaela (provincia de Santa Fe, Argentina), la Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Agencia Rafaela (ACDICAR) y el Centro Comercial e Industrial local	A partir de una nutrida participación del sector privado de la región se desarrolló una red entre múltiples organizaciones y el gobierno local con miras a la aplicación de nuevos métodos de gestión y la labor conjunta necesaria para el diseño de políticas en materia de pymes. Con este proyecto se pretende aumentar la competitividad y la inserción internacional de los complejos productivos agroalimentario y metalmecánico, diversificando la producción y las exportaciones de la región, introduciendo nuevas tecnologías en los eslabones productivos y facilitando la colaboración público-privada.	Enfoque territorial que presta especial atención a sus redes como espacios dinamizadores de iniciativas de desarrollo económico local. En este enfoque se hace hincapié en la generación de flujos que conecten a quienes producen conocimientos con quienes los utilizan en un clima de diálogo entre actores. Esta intervención busca fortalecer los logros en materia de productividad y competitividad mediante la incorporación de la innovación en el contexto de vinculación entre los sectores y las nuevas relaciones de las ciudades con los actores productivos, las iniciativas de redes de empresas y de actuación en las cadenas productivas, y la generación de capacidades mediante la formación de recursos humanos.
Arreglos productivos locales (APL) y SEBRAE (Brasil)	Los APL son aglomeraciones de agentes de un territorio donde se concretan actividades productivas específicas. Se caracterizan por la unión de empresas especializadas, con una fuerte presencia de pymes de un mismo sector productivo. En ellos participan proveedores e instituciones que apoyan el fomento productivo, con actividades de formación y capacitación, asistencia técnica y financiamiento.	El Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) elaboró una metodología de intervención basada en buenas prácticas internacionales. Los sectores comprendidos van desde las actividades agrícolas y pecuarias hasta la minería, el turismo o las industrias manufactureras (tradicionales, intensivas en mano de obra o intensivas en capital), incluidos también sectores innovadores. Se presta una amplia cobertura sectorial y se lleva a cabo una amplia gama de actividades con diferentes grados de complejidad.

CUADRO A.5
PROYECTOS DE ARTICULACIÓN PRODUCTIVA PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DE LAS PYMES MEDIANTE EL ASOCIACIONISMO Y OTRAS FORMAS DE COOPERACIÓN

Programa	Características	Observaciones/buenas prácticas
Centros para el desarrollo de la pequeña empresa: asistencia técnica basada en alianzas entre el sector académico, el gobierno y la empresa	Modelo estadounidense que une el sector de la educación superior con todos los niveles de gobierno para atender a las mipymes. Modelo imitado en México, El Salvador y, en un primer momento, en Colombia. Los centros para el desarrollo de la pequeña empresa brindan servicios de consultoría a largo plazo y de capacitación y asistencia a las pymes (asistencia inicial, desarrollo de negocios, tecnología, contratación pública, comercio internacional, manufactura, evaluación financiera, mercadotecnia y recursos humanos).	En México se apoyó a más de 32.000 pequeñas empresas y se crearon o mantuvieron 12.000 puestos de trabajo. En El Salvador, en 2010, se capacitó a 172 profesionales en el modelo y se pusieron en marcha los 10 primeros centros de desarrollo de pequeños negocios.
Centros de desarrollo de micro y pequeñas empresas en El Salvador y sus ocho instrumentos	Alianza público-privada creada en 2010 entre el Gobierno nacional, universidades, ONG y actores locales, centrada en el establecimiento de centros de desarrollo de micro y pequeñas empresas (CDMYPES). Entre los principales servicios prestados figuran el asesoramiento empresarial, la asistencia técnica, la capacitación, la articulación con otros fondos o programas de apoyo a microempresas y pequeñas empresas, y el apoyo a procesos de articulación o asociacionismo, vínculos productivos y desarrollo de proveedores.	Los CDMYPES tienen por objeto: i) acercar los servicios empresariales y de apoyo a las microempresas y las pequeñas empresas y a diversas formas de articulación productiva y asociacionismo, poniendo en funcionamiento mecanismos de transferencia tecnológica, de gestión, administración y organización productiva y de financiamiento, y ii) fortalecer las capacidades de los emprendedores y la capacitación de sus recursos humanos.
Vínculos productivos en el sector agrícola. Nuevos modelos de negocios. Programas de Desarrollo de Proveedores (PDP) en Chile	Programa administrado por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), organismo público que entrega un subsidio a las empresas agroindustriales para financiar su ejecución. La metodología contempla una etapa de diagnóstico y preparación de la propuesta de trabajo (6 meses) y una etapa de ejecución de la propuesta de asistencia técnica por parte de las empresas demandantes (de hasta 3 años) que comprende visitas prediales, reuniones y giras técnicas.	La presencia de las agroindustrias como mercados que compran la materia prima permite mejorar la competitividad de las cadenas productivas, ya que la creación de relaciones contractuales estables entre las empresas demandantes y sus proveedores genera vínculos de confianza que favorecen los procesos de especialización y complementación productiva mutuamente beneficiosos.
Vínculos productivos en el sector agrícola. Nuevos modelos de negocios. PDP en México y El Salvador	Programa gestionado por la Secretaría de Economía, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA). Este instrumento tiene por objeto lograr que aumente la competitividad de las microempresas y las pymes a fin de integrarlas en cadenas de valor impulsadas por empresas tractoras. Entre 2003 y 2008, el programa integró a 1.600 microempresas proveedoras. Ha comenzado a reproducirse con carácter experimental ese modelo con 60 proveedores y 6 empresas tractoras en El Salvador.	Como particularidad, cabe señalar que el modelo mexicano genera una doble vía de relación entre los proveedores y las microempresas al intentar generar encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. Los participantes reciben recursos para financiar servicios de consultoría que permitan elaborar programas de desarrollo de los proveedores y las redes empresariales, así como financiamiento con fondos de garantía. Además, los participantes cuentan con apoyo para las gestiones administrativas ante los tres niveles de la Administración.

(Continúa)

CUADRO A.5 (Conclusión)

Programa	Características	Observaciones/buenas prácticas
<i>Clúster</i> de Comercio e Inversión del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la Argentina, Colombia y el Uruguay	<p>El programa “Sistema de facilitación de acceso a mercados internacionales para pequeños y medianos productores rurales” brindó servicios a 129 pymes, elaboró 90 planes de negocio, formó a 22 grupos asociativos, ejecutó 90 proyectos para promover mercados, productos o empresas e implementó 41 normas de calidad. Esto permitió el acceso de los productores al mercado internacional.</p> <p>La asistencia técnica del proyecto “Productos PyMES en el Este Asiático” permitió que accedieran a ese mercado 56 empresarios, especialmente de los sectores de los alimentos y las bebidas, el cuero manufacturado, los medicamentos y los cosméticos. El proyecto “Acceso a los mercados y a la integración a través de la normalización técnica” benefició a las pymes en ámbitos no tradicionales (la seguridad alimentaria, la gestión forestal sostenible, la calidad de los programas informáticos, la seguridad de la información y la responsabilidad social).</p>	<p>La gestión del complejo productivo (<i>cluster</i>) permitió constatar que integrar como socios a instituciones sólidas y de calidad repercute positivamente en los resultados y asegura la sostenibilidad de los proyectos. Además, se evidenció que las inversiones de las pymes aumentan cuando se amplían sus perspectivas de mercado. La cantidad y la calidad de los servicios técnicos (motivo de preocupación en otros proyectos) también se han incrementado gracias al fortalecimiento de su oferta a raíz de los proyectos y de la demanda generada por las propias empresas.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información contenida en CEPAL y otros, 2011.

CUADRO A.6
INSERCIÓN INTERNACIONAL Y FACILITACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR: EXPERIENCIAS DE
INTERNACIONALIZACIÓN DE PYMES E INTEGRACIÓN EN CADENAS GLOBALES DE VALOR

Casos	Características	Observaciones/buenas prácticas
Estrategia de fomento de las exportaciones: El Salvador (2010-2024)	<p>Modelo con el que se pretende impulsar un cambio en la estructura productiva y exportadora del país y elevar la competitividad de sus exportaciones mediante la producción de bienes y servicios con alto valor agregado en los sectores estratégicos siguientes: agroindustria alimentaria, TIC, química farmacéutica, servicios empresariales a distancia y turismo.</p> <p>La finalidad de esta estrategia es cambiar el vector de producción de bienes y servicios exportables para aumentar el peso de las actividades con mayor contenido tecnológico y orientarlo a nuevos mercados de destino o a nuevos segmentos de mercado en sectores estratégicos.</p>	La estrategia de internacionalización de las pymes cuenta con el apoyo de diversos programas e instrumentos, entre los que destacan el reintegro del IVA por compra de maquinaria. También pueden señalarse el programa de garantía a las exportaciones, que da facilidades complementarias a las solicitudes de financiamiento de las pymes y el de financiamiento de la inversión, así como el fortalecimiento de los programas de promoción de proveedores y vínculos productivos y la consolidación del Centro de Trámites de Comercio Exterior (CENTRACE).
Perú: el comercio como estrategia de desarrollo	Programa que favoreció un fortalecimiento institucional que permitió al Perú desarrollar iniciativas en materia de descentralización y cultura exportadora, política comercial y generación de información analítica avanzada. La estrategia se basó en acuerdos de liberalización arancelaria y de apertura comercial, así como acuerdos comerciales bilaterales y con bloques regionales.	Orientación hacia una mejor gestión de la política comercial con el fin de aumentar y diversificar las exportaciones y los mercados. El programa de desarrollo de políticas comerciales y asistencia para la implementación de acuerdos comerciales busca mejorar la competitividad del país y consolidar su imagen como exportador de bienes y servicios con valor agregado y actor importante en los mercados internacionales.
Guatemala: Fomento de las exportaciones de las pymes: FINPYME <i>ExportPlus</i>	Iniciativa de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) del Grupo BID que tiene por objeto mejorar el acceso de las pymes a los mercados de exportación. En el marco del programa se llevan a cabo estudios de mercado, a los que sigue una selección de las empresas de sectores estratégicos que pueden beneficiarse del programa y la prestación de asistencia técnica directa sobre exportación para permitir que las pymes aumenten y diversifiquen sus productos y mercados.	La mejora de las capacidades de las pymes para competir internacionalmente se busca por tres vías: i) la certificación de estándares de calidad y productos agrícolas; ii) las mejoras del aparato productivo de las empresas para detectar y subsanar deficiencias, aumentar la productividad y mejorar los bienes y servicios ofrecidos, y iii) la adquisición de capacidades para contribuir a la gestión de las exportaciones, el análisis de los mercados, la mercadotecnia, la gerencia de proyectos y la planificación estratégica y logística.
Programa de Reactivación del Financiamiento para el Comercio Internacional del BID	Instrumento de desembolso rápido que concede garantías y préstamos para que importadores y exportadores reduzcan riesgos sistémicos y transaccionales, accedan a nuevas fuentes de capital y fortalezcan su competitividad. El programa otorga garantías para hacer frente a los riesgos de financiamiento del comercio de los bancos confirmantes y proporcionar préstamos a los bancos emisores de la región a fin de que estos puedan financiar a clientes exportadores e importadores.	<p>En el programa se subraya la importancia de la banca de desarrollo multilateral para la mitigación de la inestabilidad de los flujos internacionales de capital y complementar instrumentos de apoyo al comercio exterior y la integración regional.</p> <p>Este programa incrementó sus líneas de crédito con corresponsales para bancos emisores, mejoró el acceso al financiamiento de operaciones de comercio exterior para las pymes, fortaleció las transacciones intrarregionales y prestó asistencia en materia de financiamiento del comercio exterior a los bancos y las pymes.</p>

(Continúa)

CUADRO A.6 (Conclusión)

Casos	Características	Observaciones/buenas prácticas
Cooperación triangular y Sur-Sur: Chile, el Paraguay y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	La formulación y las modalidades de ejecución de este proyecto fueron definidas por los tres gobiernos. En particular, destaca el programa "Fortalecimiento del sistema de información comercial de la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX)".	La REDIEX, la institución oficial de promoción de las exportaciones del Paraguay, recibió asistencia técnica de la Dirección de Promoción de Exportaciones (PROCHILE), institución pública de promoción de las exportaciones de Chile, para fortalecer sus capacidades institucionales y técnicas. La otra meta fue mejorar el servicio de información a los clientes exportadores de la REDIEX mediante la divulgación entre estos últimos de la oferta exportable e información sobre los mercados.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información contenida en CEPAL y otros, 2011



Serie

CEPAL

estudios y perspectivas

SEDE
SUBREGIONAL
DE LA CEPAL EN
MÉXICO

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

www.cepal.org/mexico

- 146 Políticas para la inserción de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en cadenas globales de valor en América Latina, Federico Stezano, LC/L.3700, LC/MEX/L.1106, agosto de 2013.
- 145 La erosión del orden neoliberal del mundo, David Ibarra, LC/L.3674, LC/MEX/L.1104, julio de 2013.
- 144 Crecimiento económico, innovación y desigualdad en América Latina: Avances, retrocesos y pendientes Post-Consenso de Washington, Gabriela Dutrénit, Juan Carlos Moreno Brid y Martín Puchet Anyul, LC/L.3673, LC/MEX/L.1103, julio de 2013.
- 143 Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México, Graciela Bensusán, LC/L.3624, LC/MEX/L.1098, abril de 2013.
- 142 Dilema del suministro de gas natural en México, Adrián Lajous Vargas, LC/L.3607, LC/MEX/L.1097, marzo de 2013.
- 141 Possible transmission of adverse shocks from the recent financial crisis to Central America through trade finance, Willy Zapata y Kristina Eisele, LC/L.3582, LC/MEX/L.1095, February 2013.
- 140 Sistemas nacionales de innovación en Centroamérica, Ramón Padilla Pérez, Yannick Gaudin y Patricia Rodríguez, LC/L.3563, LC/MEX/L.1082, diciembre de 2012.
- 139 Institutional and policy convergence with growth divergence in Latin America, Jaime Ros, LC/L.3555, LC/MEX/L.1078, November 2012.
- 138 Estudio sobre el desarrollo económico y perspectivas para Centroamérica y la República Dominicana: Metodología para el cálculo del desempeño fiscal con corrección cíclica, Alejandro Villagómez, LC/L.3551, LC/MEX/L.1068, noviembre de 2012.
- 137 La política de la banca central en la teoría y en la práctica, Guadalupe Mántey, LC/L.3528, LC/MEX/L.1066, agosto de 2012.
- 136 Estudio comparativo de las economías de Canadá y México en el período 1994-2011, Jaime Ros, LC/L.3483, LC/MEX/L.1059, mayo de 2012.
- 135 Financiamiento de la banca comercial a micro, pequeñas y medianas empresas en México, Rodrigo Fenton Ontañón y Ramón Padilla Pérez, LC/L.3459, LC/MEX/L.1052, febrero de 2012.
- 134 Incentivos públicos de nueva generación para la atracción de inversión extranjera directa (IED) en Centroamérica, Jorge Mario Martínez Piva, LC/L.3410, LC/MEX/L.1044, noviembre de 2011.
- 133 Transnational innovation systems, Cristina Chaminade y Hjalti Nielsen, LC/L.3409, LC/MEX/L.1041, octubre de 2011.
- 132 Gasto público en seguridad y justicia en Centroamérica, Hugo Noé Pino, LC/L.0000, LC/MEX/L.1038, octubre de 2011.
- 131 Retos de la Unión Aduanera en Centroamérica, Óscar Funes, LC/L.3401, LC/MEX/L.1036, octubre de 2011.
- 130 Impacto asimétrico de la crisis global sobre la industria automotriz: Canadá y México comparados. Perspectivas para el futuro, Indira Romero, LC/L.3400, LC/MEX/L.1034, octubre de 2011.
- 129 El estado actual de la integración en Centroamérica, Andrea Pellandra y Juan Alberto Fuentes, LC/L.3360, LC/MEX/L.1017, agosto de 2011.
- 128 Las instituciones microfinancieras en América Latina: factores que explican su desempeño, Rodolfo Minzer, LC/L.3341, LC/MEX/L.1012, junio de 2011.
- 127 Understanding the business cycle in Latin America: Prebisch's contributions, Esteban Pérez Caldentey y Matías Vernengo, LC/L.3333-P, LC/MEX/L.1011, N° de venta: E.11.II.G.51, junio de 2011.
- 126 El desarrollo de cadenas de valor agroindustriales en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. El caso de estudio de la industria láctea, Guillermo Zúñiga-Arias, LC/L.3332-P, LC/MEX/L.996/Rev.1, N° de venta: S.11.II.G.50, mayo de 2011.
- 125 El comercio internacional de servicios de salud en México: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, Eduardo Portas, LC/L.3331-P, LC/MEX/L.1009, N° de venta: S.11.II.G.49, mayo de 2011.